

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 2705

- *Proposition de loi visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France - Audition, en commun avec la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, de M. Cédric O, secrétaire d’État chargé de la transition numérique et des communications électroniques (sera publié ultérieurement)..... 2705*

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 2707

- *Audition de SE Mme Hasmik Tolmajyan, ambassadrice d’Arménie en France ..... 2707*
- *Audition de SE M. Rahman Mustafayev, ambassadeur d’Azerbaïdjan en France..... 2719*
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Défense » - Programme 146 « Équipement des forces » - Examen du rapport pour avis ..... 2731*
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Défense » - Programme 178 « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport pour avis..... 2734*
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis..... 2736*
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Défense » - Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis .... 2739*
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Défense » - Vote sur l’avis de la commission .. 2742*
- *Audition de M. Juan Guaido, président de l’Assemblée nationale du Venezuela et président de transition en charge de mettre en œuvre un processus électoral (sera publiée ultérieurement)..... 2745*

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 2747

- *Proposition de loi portant création d’un pôle public du médicament et des produits médicaux - Examen du rapport et du texte de la commission ..... 2747*
- *Audition de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, candidate proposée par le Président de la République à la direction générale de l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé ..... 2758*
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, aux fonctions de directrice générale de l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé..... 2768*

### COMMISSION DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 2771

- *Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Politique des territoires » - Examen du rapport pour avis* ..... 2771
- *Désignation des membres de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux*..... 2782
- *Audition de M. Jean-Pierre Farandou, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général de la SNCF (sera publiée ultérieurement)*..... 2782
- *Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-Pierre Farandou aux fonctions de président-directeur général de la SNCF* ..... 2782
- *Projet de loi de finances pour 2021 – Missions « Plan de relance », « Écologie, développement et mobilité durable » et « Cohésion des territoires » – Communication sur les amendements* ..... 2783
- *Proposition de loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France - Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques (sera publiée ultérieurement)* ..... 2785

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION** ..... **2787**

- *Audition de Mme Nathalie Élimas, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et des sports, chargée de l'éducation prioritaire* ..... 2787
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Sport » - Examen du rapport pour avis* ..... 2801
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis*..... 2809
- *Proposition de loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion – Examen du rapport et élaboration du texte de la commission*..... 2815

**COMMISSION DES FINANCES**..... **2827**

- *Projet de loi de finances pour 2021 - Examen de l'amendement du Gouvernement à l'article liminaire et à l'article 32*..... 2827
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Missions « Plan de relance » (et articles 56 à 56 octies) et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » - Examen des amendements de séance*..... 2830
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 54 quinquies à 54 septies) le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACE) - Examen des amendements de séance*..... 2837
- *Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Action extérieure de l'État » (et article 53 A) - Examen des amendements de séance* ..... 2842

• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Aide publique au développement » (et article 53) et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » - Examen des amendements de séance</i> .....	2843
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Enseignement scolaire » (et article 54 décies) - Examen des amendements de séance</i> .....	2844
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen des amendements de séance</i> .....	2847
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Engagements financiers de l'État » et les comptes spéciaux « Participation de la France au désendettement de la Grèce », « Participations financières de l'État », « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » - Examen des amendements de séance</i> .....	2848
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Investissements d'avenir » (et article 55) - Examen des amendements de séance</i> .....	2849
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Économie » (et articles 54 octies et 54 nonies) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Examen des amendements de séance</i> .....	2850
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Plan de relance » (et articles 56 à 56 octies) - Examen d'un amendement de séance</i> .....	2852
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » (et article 54 quater) - Examen des amendements de séance</i> .....	2852
• <i>Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen des amendements de séance</i> .....	2853
• <i>Questions diverses</i> .....	2854
<b>COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE</b> .....	<b>2857</b>
• <i>Audition de M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale</i> .....	2857
• <i>Audition de M. le général d'armée Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale</i> .....	2872
• <i>Audition de M. Jean-Christophe Galloux, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger, en tant que personnalité qualifiée, au Conseil supérieur de la magistrature</i> .....	2885
• <i>Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Jean-Christophe Galloux, pour siéger, en tant que personnalité qualifiée, au Conseil supérieur de la magistrature</i> .....	2892
• <i>Communications diverses</i> .....	2893

- *Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales.....* 2894
- *Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales.....* 2894
- *Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée.....* 2894
- *Proposition de loi constitutionnelle visant, face à la crise actuelle à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs - Examen du rapport et du texte proposé par la commission .....* 2895
- *Proposition de loi visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan - Examen du rapport et du texte proposé par la commission.....* 2902

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 DÉCEMBRE ET À VENIR**  
 ..... 2907

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 2 décembre 2020

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente, et de M. Jean-François Longeot, président -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Proposition de loi visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France - Audition, en commun avec la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, de M. Cédric O, secrétaire d’État chargé de la transition numérique et des communications électroniques (sera publié ultérieurement)**

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

La réunion est close à 17 h 40.



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

Mardi 24 novembre 2020

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

### Audition de SE Mme Hasmik Tolmajyan, ambassadrice d'Arménie en France

**M. Christian Cambon, président.** – Chère Hasmik Tolmajyan, merci d'avoir répondu à notre invitation. L'Arménie traverse une période sombre de son histoire et nous voulons, avant toute chose, vous exprimer notre soutien dans ces moments de gravité.

Vous le savez, le Sénat examinera demain, à la demande du président Gérard Larcher, une résolution présentée par les présidents de cinq groupes politiques du Sénat « tendant à reconnaître la République du Haut-Karabagh ».

L'exposé des motifs indique, mieux que je ne saurais le faire, la philosophie de cette résolution : « Les populations arméniennes, auxquelles notre pays est lié par une amitié séculaire, sont à nouveau martyrisées dans le Haut-Karabagh. La France ne peut plus ignorer que seule l'indépendance pleine et entière du Haut-Karabagh constituera leur premier rempart. »

Madame l'ambassadeur, j'ai souhaité vous donner l'opportunité de vous exprimer devant nous afin de permettre à nos collègues de se préparer à ce débat. L'ambassadeur d'Azerbaïdjan sera également entendu par la commission après votre audition.

En tant que parlementaires chargés du contrôle de la politique étrangère de la France, nous nous interrogeons sur le rôle qu'a joué, ou plutôt que n'a pas joué, la France dans cette triste affaire. Le groupe de Minsk, même s'il se réunit encore, ne nous paraît pas très loin de l'état de « mort cérébrale », pour reprendre une expression du Président de la République à propos d'une autre institution, et la position d'arbitre que la France a souhaité y jouer en dépit des atrocités commises nous a finalement cantonnés à une impuissance coupable, laissant libre jeu à la violence, au bénéfice d'un axe turco-russe. Nous avons laissé les armes parler, c'est sans doute une faute. La France n'a d'ailleurs pas été associée à l'accord tripartite de cessez-le-feu du 10 novembre dernier, ce qui en dit long.

Je suis de ceux qui auraient souhaité une condamnation plus ferme par la France de l'offensive azérie dès ses débuts, des bombardements de civils, de l'utilisation d'armes prohibées par le droit de la guerre, et de la présence de combattants étrangers.

Je l'ai dit à l'ambassadeur turc à Paris : la Turquie porte atteinte à la sécurité du Caucase en même temps qu'elle menace l'architecture de sécurité européenne dans son ensemble. Où s'arrêtera-t-elle ? Le degré de violence extrême employé au Haut-Karabagh nous a tous très profondément choqués. J'ai dit aussi notre déception à nos amis russes, à qui nous allons finir par nous lasser de tendre la main. Leur devoir est d'œuvrer pour la stabilité, plutôt que de laisser s'installer par milliers des combattants terroristes à leurs portes.

Madame l'ambassadeur, je vous laisse la parole pour une quinzaine de minutes. Je vous ai donné la possibilité de projeter un diaporama. Certaines images peuvent être violentes, mais vous avez été confrontés à une guerre sale et les choses ne sont pas toujours belles à voir.

**Mme Hasmik Tolmajyan, ambassadrice d'Arménie en France.** – Monsieur le président, je tiens à vous remercier chaleureusement pour vos propos d'introduction, et pour votre amitié et votre solidarité avec le peuple arménien qui nous sont très précieux.

Je remercie également le président Larcher d'avoir porté ce projet de résolution et la majorité des groupes politiques de l'avoir soutenu.

Aujourd'hui, ce qui se joue au Haut-Karabagh, c'est la survie du peuple arménien sur ses terres ancestrales. Les Arméniens font face à une menace d'extermination réelle et conjointe de la Turquie et de l'Azerbaïdjan.

Le président turc, Recep Tayip Erdogan, a appelé à plusieurs reprises à en finir « avec les restes de l'épée », c'est-à-dire avec les descendants du génocide arménien. Il a appelé l'Arménie à tirer des leçons du passé : ce sont des menaces à peine voilées d'un deuxième génocide.

Pour sa part, le président de l'Azerbaïdjan, Ilham Aliyev, a publiquement déclaré : « J'avais dit qu'on chasserait les Arméniens de nos terres comme des chiens, et nous l'avons fait. » Ces propos expriment la propagande de haine anti-arménienne à l'œuvre en Turquie et en Azerbaïdjan. D'ailleurs, ces deux pays se décrivent comme faisant partie d'une seule nation. Je rappelle que la Turquie possède la deuxième armée de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

Cette propagande anti-arménienne n'est pas nouvelle, mais elle devient de plus en plus inquiétante car le discours reproduit une rhétorique qui avait conduit au génocide de 1915.

L'ONG Genocide Watch, qui jouit d'une notoriété internationale en la matière, a alerté il y a quelques semaines sur le risque de génocide que fait peser l'Azerbaïdjan sur la population arménienne au Haut-Karabagh : sur une échelle de 1 à 10, ce risque est estimé à 9. En matière de négationnisme, le risque est à 10.

Cette propagande est relayée en Europe par les Loups gris, un mouvement armé ultranationaliste, néofasciste, qui vient d'être dissout en France à la suite des violences commises à l'encontre de la communauté arménienne en France.

Dans le projet de résolution que vous examinerez demain, il est noté, à juste titre, que « le soutien militaire apporté par la Turquie à l'Azerbaïdjan est à l'origine de l'agression ». La Turquie et l'Azerbaïdjan s'y étaient soigneusement préparés : début août, les deux pays avaient organisé des manœuvres militaires conjointes de très grande échelle qui, en réalité, consistaient à transférer en Azerbaïdjan un impressionnant arsenal militaire turc en toute transparence. Cet arsenal n'a jamais été rapatrié : il est resté à la disposition de l'Azerbaïdjan pour servir pendant la guerre qui allait être déclenchée quelques semaines plus tard.

Le président français a été le premier chef d'État qui, dès le lendemain de la guerre, a nommé l'agresseur. Il a aussi dénoncé l'expansionnisme de l'État turc et le soutien



apporté à l'Azerbaïdjan par la Turquie, en soulignant que ce soutien « décomplexé l'Azerbaïdjan dans ce qui serait une reconquête du Haut-Karabagh, et ça nous n'accepterons pas ». Il a enfin été le premier à alerter l'opinion sur la présence des djihadistes, lesquels avaient quitté le théâtre syrien pour combattre contre les Arméniens en Azerbaïdjan, en transitant par Gaziantep en Turquie. Les hauts responsables russes, américains et iraniens ont, par la suite, confirmé la présence de plus de 2 000 djihadistes dans la région.

Le soutien politique de la Turquie a été déterminant tout au long de cette guerre qui a duré six semaines. Ce pays a organisé et orchestré l'ensemble des actions militaires. Plus de 600 conseillers militaires turcs étaient venus en Azerbaïdjan pour conseiller l'état-major et pour coordonner les opérations sur le terrain. Plus de 200 représentants des forces spéciales turques étaient à la manœuvre en Azerbaïdjan. Les drones turcs ont donné une suprématie aérienne à l'Azerbaïdjan, en permettant de changer la donne militaire.

On sait que l'expansionnisme turc est le facteur majeur de déstabilisation dans tout le Proche et le Moyen-Orient : Syrie, Libye, Méditerranée orientale et Caucase du Sud. Cela faisait déjà plusieurs mois que l'on sentait l'étau turc se resserrer autour de l'Arménie. Cet expansionnisme est fondé sur des visées néo-ottomanes et panturquistes.

Pendant la reconversion de la basilique Sainte-Sophie en mosquée, le président Erdogan avait publiquement déclaré que son objectif était la restauration du monde turc, de « Boukhara à l'Andalousie ». Il suffit de regarder une carte pour constater que le Haut-Karabagh et l'Arménie sont le seul obstacle à l'unité du monde turcophone.

Supprimer ce verrou, qui empêche la jonction géographique entre la Turquie et l'Azerbaïdjan, entre les deux parties du monde turcophone, est un enjeu stratégique, géopolitique, pour la Turquie. En 1921, c'est précisément au nom de ces visées panturquistes que le Haut-Karabagh avait été sacrifié.

Que le Haut-Karabagh soit une terre ancestrale arménienne qui a toujours fait partie de l'Arménie historique – la région compte plus de 12 000 monuments arméniens chrétiens datant du IV<sup>e</sup> siècle – ne fait aucun doute pour personne, sauf pour les Turcs et les Azéris. Ces monuments splendides sont maintenant en danger. Le Haut-Karabagh compte une seule mosquée construite sous la domination perse au XVIII<sup>e</sup> siècle.

En 1921, le Haut-Karabagh, alors peuplé d'Arméniens à 95 %, est attribué à l'Azerbaïdjan par une décision du bureau caucasien du Parti communiste sous la pression de Staline, à l'époque commissaire du peuple aux nationalités. La décision de Staline devait permettre de sceller une alliance avec la Turquie, au détriment de l'Europe qui lui paraissait hostile ; il s'agissait aussi de courtiser l'Azerbaïdjan, qui regorgeait d'hydrocarbures, et les pays musulmans de l'Asie centrale.

Les Arméniens ont tout de suite contesté cette décision. Car, ils craignaient, qu'en se retrouvant sous la domination turco-azérie, ils seraient confrontés de nouveau, comme il l'a été à maintes reprises au cours de leur histoire, à une menace d'extermination et à un rétrécissement drastique de l'espace arménien. Ils avaient aussi dans leur mémoire les horreurs du génocide de 1915 quand le peuple arménien a été décimé, avec 1,5 million de victimes, et a perdu une très grande partie de sa patrie historique.

Les Azéris, qu'on appelait plutôt à l'époque des Turcs ou des Tatars caucasiens ; avaient participé au génocide et avaient commis des massacres contre les Arméniens dans le

Caucase en 1905, 1918 et 1920. Les Arméniens du Karabagh ont été soumis à une sévère discrimination raciale, à une désarménisation de la région : ils ne représentaient plus que 75 % de la population dans les années 1980 à la suite de la politique menée par Bakou.

Pour comprendre la revendication indépendantiste du Karabagh, il est important d'étudier le cas du Nakhitchevan, province arménienne dotée d'un très riche patrimoine en partie détruit en 2004 par l'Azerbaïdjan. Cette province a été attribuée à l'Azerbaïdjan en 1921 toujours pour les mêmes raisons, sous la pression de la Turquie.

Les Arméniens qui constituaient en 1921 la moitié de la population du Nakhitchevan – l'autre moitié étant composée d'Iraniens, d'Azéris, de Tatars, de Kurdes – ne représentaient plus que 1 % de la population dans les années 1980. Pour avoir une frontière terrestre avec le Nakhitchevan, donc avec l'Azerbaïdjan, la Turquie a procédé à un échange territorial avec l'Iran.

En 1921, quand le Haut-Karabagh est incorporé comme région autonome au sein de l'Azerbaïdjan, il a naturellement un lien territorial avec l'Arménie, puisqu'il est une province arménienne. Mais, au début des années 1930, les frontières du Haut-Karabagh sont remodelées : il est amputé de deux parties, l'une dans la partie septentrionale et l'autre dans la partie occidentale, pour couper définitivement le Haut-Karabagh de l'Arménie et accentuer sa situation d'enclave.

En 1988, le Haut-Karabagh, profitant de la liberté de la perestroïka gorbatchévienne, demande son détachement de l'Azerbaïdjan et sa réunification avec l'Arménie, en respectant à la lettre la Constitution et les lois soviétiques en vigueur. La réponse de l'Azerbaïdjan, ce furent des pogroms ; d'abord, à Soumgaït, pendant trois jours, un pogrom déploré à l'époque par la communauté internationale ; puis à Bakou, à Kirovabad...

En 1990, le Haut-Karabagh fait sécession en toute conformité avec la législation en vigueur. Il proclame son indépendance en se référant à la loi soviétique d'avril 1990 selon laquelle les entités autonomes d'une république soviétique qui quitte l'URSS ont le droit de décider de leur sort : elles peuvent soit quitter l'URSS en restant au sein de la république soviétique, soit rester au sein de l'URSS, soit proclamer à leur tour leur indépendance. Le Haut-Karabagh choisit la troisième option en toute légalité, d'abord par la voix de ses parlementaires puis en faisant entériner cette décision par un référendum – 99 % de la population a voté en faveur de l'indépendance.

La réponse de l'Azerbaïdjan fut la guerre, qui a duré plusieurs années. Les Arméniens ont connu au début des revers militaires, mais sont parvenus à changer la donne, à sécuriser le Haut-Karabagh et à reprendre les districts avoisinants. Un cessez-le-feu est signé en 1994, à la demande de l'Azerbaïdjan, entre l'Arménie, le Haut-Karabagh et l'Azerbaïdjan. Cet accord a ouvert la voie à des négociations de paix, placées sous l'égide du groupe de Minsk de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), composé de la France, de la Russie et des États-Unis.

Les médiateurs ont fait de grands efforts pour parvenir à un règlement. À plusieurs reprises, ils ont très proches d'aboutir à une solution : d'abord en 2001 à Paris, sur la base de négociations organisées sur l'initiative du président Chirac ; puis en 2011 en Russie par le président russe. Ces négociations n'ont pas abouti parce qu'à la dernière minute l'Azerbaïdjan a fait marche arrière, notamment en raison du soutien, militaire et politique, de la Turquie.

La guerre qui a commencé le 27 septembre dernier et qui a duré 6 semaines était une guerre totale sur un périmètre extrêmement limité, avec le déploiement de milliers de chars et l'usage d'artillerie. C'était aussi une guerre inégale, menée par les Arméniens seuls contre l'Azerbaïdjan, la Turquie et les mercenaires djihadistes. Elle a été gagnée par la coalition turco-azérie au prix de crimes de guerre : bombardements des populations civiles – des journalistes français du journal *Le Monde* ont été grièvement blessés –, utilisation de bombes à sous-munitions et de bombes à phosphore, qui font des dégâts environnementaux importants, décapitations, mutilations de cadavres, tortures des prisonniers de guerre, profanations et destructions du patrimoine religieux et culturel.

Puisque vous m'y avez autorisée, monsieur le président, je vous montrerai quelques extraits de photographies ou de vidéos prises par les Azéris eux-mêmes et relayées sur les réseaux sociaux, afin d'exalter leur fibre nationaliste.

C'est une épuration ethnique qui s'est produite au Haut-Karabagh. La communauté internationale doit se mobiliser, porter une voix forte, pour dénoncer ce qui s'est passé, prévenir le désastre, et mettre la population du Haut-Karabagh sous la protection du droit international.

Pour prévenir l'extermination, il faut une reconnaissance du Haut-Karabagh. C'est la seule solution. Le droit à l'autodétermination du peuple prime l'inviolabilité des frontières ou l'intégrité territoriale parce qu'une extermination physique est envisagée. La sécession apparaît comme la solution pour prévenir un nouveau génocide.

Une reconnaissance internationale du Haut-Karabagh serait le message fort qui garantirait un règlement définitif de ce conflit et empêcher le déclenchement d'une nouvelle guerre. C'est le seul moyen qui permettrait d'éviter que le Haut-Karabagh ne se retrouve pas, comme le président turc en brandit la menace, dans le Croissant rouge.

Je vous remercie de votre attention. Je voudrais terminer en projetant quelques extraits vidéos, qui ont été filmées par les Azéris eux-mêmes et montrent l'exécution de combattants arméniens. Ils sont durs à regarder, ils peuvent choquer, ils montrent l'aspect sale de cette guerre, je vous prie de bien vouloir m'en excuser. Les photographies attestent de l'utilisation de bombes à phosphore et de la destruction de monuments historiques arméniens par l'armée azerbaïdjanaise. (Mme l'ambassadeur fait projeter des extraits de vidéos et des photographies.)

**M. Christian Cambon, président.** – Merci pour votre témoignage qui replace le conflit dans son contexte historique. Dans cette affaire complexe sur le plan diplomatique, il est important de se rappeler le passé.

Vous avez évoqué les souffrances que le peuple arménien continue à endurer, qui ont certainement justifié l'initiative du président du Sénat. Cette initiative est un symbole fort : nous nous doutons bien que le vote de ce texte n'arrêtera pas les manifestations que vous avez évoquées, mais elle permet de montrer que nous sommes à vos côtés.

**M. Gilbert Bouchet.** – Il est très difficile de prendre la parole après les images que nous venons de voir. La longue tradition d'amitié qui unit nos pays est précieuse : elle doit nous permettre d'envisager les meilleures solutions pour la paix et pour le respect du droit international, de l'intégrité physique des Arméniens et de l'intégrité de leur héritage culturel.

En tant que parlementaires, nous sommes profondément inquiets des modalités de l'application du cessez-le-feu dans la région du Haut-Karabagh. Je souhaiterais aborder la situation politique intérieure et les graves conséquences de cette crise démocratique et politique.

Le service national de sécurité arménien a annoncé, il y a quelques jours que le Premier ministre Nikol Pachinian aurait échappé à une tentative d'assassinat. Celui-ci vient d'annoncer un plan en 15 points pour sortir des crises qui menacent la stabilité politique, laquelle est pourtant nécessaire au moment où il faut veiller à l'établissement de conditions de paix acceptables et durables.

Ce plan devrait contenir une réforme électorale, une réforme militaire, ainsi qu'un volet social et sanitaire. Quelles précisions pouvez-vous nous apporter à ce sujet ? Comment ce plan est-il accueilli par la population ? Enfin, quelles mesures seront prises en faveur des habitants de la région du Kalbajar, district qui, selon les accords, doit retourner aux Azéris ?

**M. Rachid Temal.** – Je veux réaffirmer l'amitié entre nos deux peuples et la nécessité de respecter le droit international. Quelle est votre attente quant à l'adoption par le Sénat de cette proposition de résolution qui vise à reconnaître l'indépendance du Haut-Karabagh ? Jusqu'à présent, l'Arménie n'avait pas reconnu cette indépendance. Quelle est la position de l'Arménie concernant les territoires occupés ? Quid des populations déplacées et des réfugiés ? Quelle est votre vision des relations avec la Russie, qui est le parrain de l'accord de cessez-le-feu ? Au-delà de l'initiative du Sénat, qu'attendez-vous de la France ?

**M. Olivier Cadic.** – Au nom de mon groupe, je vous adresse un message d'amitié et de soutien. Nous pensons aux milliers de victimes arméniennes de ce conflit, notamment ces jeunes conscrits de 18 ou 19 ans qui constituent le contingent le plus important de victimes.

Ce conflit territorial est dépassé par un conflit géopolitique entre la Russie et la Turquie. Le recours à la force pour régler des problèmes territoriaux est inacceptable. Cela pose la question du rôle de l'ONU.

Quand une délégation parlementaire s'est rendue à Erevan, le Premier ministre arménien n'a pas évoqué la question de la reconnaissance de la République du Haut-Karabagh. Cette reconnaissance ne constituera d'ailleurs pas une garantie pour les Arméniens qui y vivent : la reconnaissance de la Bosnie-Herzégovine par l'ONU en 1992 n'avait pas empêché les massacres de Srebrenica en 1995...

L'accord de cessez-le-feu prévoit des corridors extraterritoriaux, qui devront être mis en place dans un délai de trois ans. Qu'en pensez-vous ? Ne devrait-on pas travailler à une solution diplomatique ?

**M. Bernard Fournier.** – Je tiens à vous témoigner notre soutien dans le moment difficile que traverse votre pays. Depuis septembre dernier, il y a eu plus de 1 300 morts qui s'ajoutent aux 30 000 morts de la décennie 1990.

Le cessez-le-feu du 10 novembre dernier, conclu sous l'égide de la Russie et de la Turquie, a surpris la communauté internationale et a montré les limites du groupe de Minsk. Il révèle la nouvelle polarité entre la volonté turque de renouer avec la grandeur ottomane et une

Russie dont la diplomatie repose sur le pragmatisme, qu'il s'agisse du Haut-Karabagh, de la Syrie ou de l'Ukraine.

L'Arménie a toujours pu compter sur la France et la singularité de sa vision diplomatique. Qu'attend la diplomatie arménienne de notre pays ? Et dans quelle enceinte diplomatique ?

Outre le volet diplomatique, le Président de la République Emmanuel Macron a promu le fonds d'entraide au profit des Arméniens déplacés. Quels seraient les autres leviers de la France ?

Au sein de l'Union européenne, la France est une nation qui a souhaité maintenir le dialogue avec la Russie, qu'elle considère comme un partenaire historique. Après avoir entendu certaines déclarations inacceptables, notamment de l'Azerbaïdjan, l'urgence est à la garantie de la sécurité physique des Arméniens dans la région. Le nouveau ministre des affaires étrangères Ara Ayvazyan, s'est entretenu avec son homologue russe, Sergueï Lavrov. Quelles sont les modalités envisagées pour protéger les citoyens de la région face aux violences et à la volonté d'effacer tout héritage culturel arménien dans ces districts ?

**M. André Vallini.** – Les questions que je souhaitais poser l'ont été par Bernard Fournier.

**M. André Gattolin.** – C'est une guerre sale, comme l'a dit le président Cambon. Mon groupe est à vos côtés.

On constate une inanité des forces concernées extrarégionales : la France, mais aussi les États-Unis. Des responsables du Gouvernement nous disaient attendre une forte initiative américaine, ce pays étant une terre d'accueil pour la diaspora arménienne. Que pensez-vous de la position des États-Unis, et de son absence d'initiative ?

La presse française a évoqué les Arméniens de France retournés là-bas pour se battre aux côtés de leurs frères. Récemment, l'ambassade d'Azerbaïdjan a dénoncé la présence de « mercenaires » français. Sont-ils nombreux ? Transitent-ils par vos services diplomatiques ? Quel est leur sort ? A-t-on trace d'exactions commises à leur encontre ?

**M. Pierre Laurent.** – J'exprime ma totale solidarité au peuple arménien durement éprouvé. La résolution que nous allons adopter demain est un pas significatif qui, je l'espère, conduira à des évolutions importantes de la position française.

Nous nous étions déclarés favorables à la reconnaissance du Haut-Karabagh il y a un an. La prise en compte du danger qui menaçait les Arméniens a été extrêmement tardive. Je me souviens du dîner des associations arméniennes de France l'an dernier : le Président de la République avait été très directement interpellé sur la signature de chartes d'amitié parfaitement pacifiques par plusieurs communes, rejetées par les préfets à la demande du Gouvernement et du Président de la République, et sur la demande de reconnaissance du Haut-Karabagh. Le Président de la République avait réfuté ces deux possibilités en évoquant la nécessité de préserver le rôle de la France dans le groupe de Minsk.

La France est dans une situation de conflit avec la Turquie sur de nombreuses questions. Néanmoins nous sommes membres de la même alliance militaire, l'OTAN. Les armes israéliennes ont servi durement, et nous entretenons des relations, y compris militaires, avec ce pays. Nous avons vendu des armes à l'Azerbaïdjan.

J'espère que la résolution que nous adopterons demain nous aidera à réfléchir à cette situation, et à la manière dont nous devons peut-être réviser des éléments importants de notre politique. Cette résolution peut-elle, selon vous, jouer un rôle positif ? Qu'attendez-vous de la France, y compris à l'ONU ou au sein de différentes organisations internationales ?

**M. Jean-Noël Guérini.** – Je peux vous témoigner au nom de mon groupe notre soutien et notre amitié. Beaucoup de questions que je souhaitais vous poser l'ont déjà été, mais je voudrais vous interroger sur trois points.

Quinze jours après un cessez-le-feu qui a provoqué des manifestations à Erevan, est-il possible de dresser un bilan humain des combats qui se sont déroulés dans le Haut-Karabagh ?

De manière plus pragmatique, quels sont aujourd'hui les besoins de l'Arménie, qui doit accueillir des milliers de réfugiés ayant tout abandonné ?

Concernant le groupe de Minsk, votre gouvernement estime-t-il toujours cette instance crédible ?

**M. Joël Guerriau.** – Je voudrais souligner tout l'intérêt de votre intervention, dans laquelle vous avez mis de la passion : vos propos sont sincères et reflètent des émotions liées à vos convictions.

Le recours à la force est inadmissible. La résolution que nous adopterons demain risque de ne pas nous prémunir de tout risque, comme l'a dit Olivier Cadic. Quelles autres mesures pourraient garantir la paix ? Le président azerbaïdjanais a proposé aux Arméniens du Haut-Karabagh une autonomie culturelle dans le cadre constitutionnel de l'Azerbaïdjan. Cette intention qui semble très positive va-t-elle dans le bon sens ? Cette perspective serait-elle acceptable pour les Arméniens du Haut-Karabagh ? Pourrait-elle devenir une solution alternative à la reconnaissance de l'indépendance de ce territoire ?

**M. Guillaume Gontard.** – Au nom de mon groupe, je vous adresse un message d'amitié, de soutien et de solidarité, en souhaitant que la résolution qui sera débattue demain permette de faire évoluer la situation.

Outre l'instabilité politique liée à la défaite militaire, on sait que l'Arménie est confrontée à une crise économique et humanitaire d'ampleur : un tiers de la population vivait sous le seuil de pauvreté avant la guerre ; plusieurs dizaines de réfugiés vont quitter le Haut-Karabagh pour rejoindre l'Arménie : à cela s'ajoute la crise du covid, alors qu'on sait que les hôpitaux sont surchargés. Comment le gouvernement arménien s'apprête-t-il à gérer cette crise ? Quels sont vos besoins à ce titre ?

Sur le statut des réfugiés du Haut-Karabagh qui vont rejoindre l'Arménie, seront-ils faits citoyens arméniens ou auront-ils un statut spécial ?

**Mme Hasmik Tolmajyan.** – Je vous remercie de vos questions. Je pense que le moment de la guerre a été soigneusement choisi : le contexte du covid a été certainement pris en compte, sachant que toutes les sociétés, notamment occidentales, étaient concentrées sur la gestion de la crise sanitaire et ses conséquences économiques et sociales.

Le moment de la guerre a été aussi choisi parce qu'il correspondait aux élections américaines, et que les États-Unis étaient concentrés sur la préparation des élections, puis sur

le comptage des voix. Pendant cette période, l'administration américaine était inactive, sachant que ce pays aurait pu avoir un certain rôle pour contenir, à la fois, l'Azerbaïdjan et surtout la Turquie.

Nombreux, étaient ceux en Arménie qui étaient étonnés d'apprendre les termes de cessez-le-feu. Le choix a été non pas entre le bien et le mal, le mieux et le pire, mais entre le pire et l'enfer.

La France a salué non pas les termes de cessez-le-feu, mais l'arrêt des combats en indiquant qu'il ne s'agissait pas d'un règlement définitif, que le processus de paix devait continuer sous l'égide de la coprésidence du groupe de Minsk, de nombreuses questions restant à régler. Elle a évoqué les personnes déplacées. La question du statut est anéantie dans les 9 points du cessez-le-feu.

Aujourd'hui, le souhait de l'Arménie, c'est de reprendre, sous la coprésidence du groupe de Minsk, le processus politique qui pourrait nous conduire à un règlement définitif. Le cessez-le-feu a été fait au détriment des intérêts arméniens ; la situation reste extrêmement dangereuse pour l'ensemble des Arméniens.

Après tous les crimes de guerre et les violations du droit international commis par ce pays, l'Azerbaïdjan n'a, me semble-t-il, moralement pas le droit d'évoquer le droit international. Utiliser le droit international pour justifier des crimes de guerre est une interprétation très azerbaïdjanaise...

Pourquoi l'Arménie n'a-t-elle pas jusqu'à présent reconnu le Haut-Karabagh ? D'une part, parce que la reconnaissance par l'Arménie seule de la République du Haut-Karabagh n'aurait qu'une portée restreinte si elle n'était pas suivie d'une plus large reconnaissance internationale. D'autre part, parce que l'Arménie voulait donner une chance au processus de paix. Comme la question de la reconnaissance du Haut-Karabagh était le sujet central de la négociation – le ministre des affaires étrangères français l'a encore rappelé il y a deux jours –, l'Arménie ne voulait pas préjuger de cette question avant même que le processus arrive à son terme. C'est pour montrer sa bonne foi et sa fidélité au processus de négociations que l'Arménie n'a pas procédé à cette reconnaissance.

En ce qui concerne les « mercenaires » français – j'ai du mal à utiliser ce mot ! –, il est vrai que des Français d'origine arménienne se sont rendus sur place. Il s'agissait pour la plupart d'artistes, de musiciens, d'écrivains venus pour reconforter, épauler les Arméniens et pour témoigner. Aux nombreux appels reçus dès les premiers jours de la guerre de la part des Français d'origine arménienne et de binationaux installés en France qui souhaitaient se rendre au Haut-Karabakh, le message de l'ambassade a toujours été très clair : nous n'encourageons pas les Arméniens vivant à l'étranger à se rendre sur place. Au contraire, ce sont des messages apaisants qui ont été transmis indiquant que la situation est maîtrisée et en proposant d'apporter leur contribution à travers l'aide humanitaire. Certes, il y a eu des initiatives personnelles des Franco-arméniens – d'une dizaine - à ma connaissance - qui s'y sont rendus pour être aux côtés de leurs compatriotes dans leur lutte pour la survie du peuple d'Artsakh, mais ceci n'a pas été coordonné avec l'ambassade.

Le lien entre l'Arménie et la France est extrêmement fort. La France est vraiment le pays ami par excellence pour l'ensemble des Arméniens. La visite des parlementaires français a été perçue comme une marque de solidarité pendant ces moments graves de guerre.

Vous m'avez demandé mon avis sur la proposition de résolution qui sera examinée demain. Je ne me permettrai pas d'intervenir dans le processus politique français, mais l'inscription de ce texte à l'ordre du jour est déjà un message extrêmement fort. Cette résolution porte un message d'espoir, de solidarité et d'amitié, qui protège la population arménienne.

Vous avez évoqué le retour des réfugiés et des personnes déplacées. Comment aborder ce sujet sans perspective de stabilité et de paix ? La reconnaissance de la république est le moyen le plus sûr pour donner cette perspective, parce que la paix et la sécurité en dépendent.

M. Guerriau a demandé si l'Arménie pouvait envisager l'autonomie culturelle proposée par le président Aliyev. La politique de xénophobie, de haine contre les Arméniens, est érigée au niveau de politique d'État en Azerbaïdjan. Le président Aliyev a déclaré que le peuple arménien était l'ennemi numéro 1 de l'Azerbaïdjan : il n'est question ni des Arméniens du Karabagh ni des Arméniens de l'Arménie, mais du peuple entier arménien tout entier !

Cette haine est tournée aussi contre sa propre population, contre les intellectuels azéris qui ont osé élever la voix pour dire la vérité, évoquer les pogroms commis par les Azéris contre les Arméniens. Je pense notamment à un écrivain célèbre, Akram Aylisli : son oreille a été mise à prix.

Exemple encore plus flagrant : « l'affaire Safarov ». Ramil Safarov est un officier azerbaïdjanais qui, en 2004, suivait à Budapest des cours d'anglais avec un officier arménien, dans le cadre du programme Partenariat pour la paix de l'OTAN. L'officier arménien a été assassiné dans son sommeil à la hache par l'officier azéri. À son retour en Azerbaïdjan, non seulement il n'a jamais été puni pour ce crime, mais il a été héroïsé, glorifié, et a reçu les décorations suprêmes de l'Azerbaïdjan.

Le président azerbaïdjanais l'a dit avant la guerre, pendant la guerre et même après la signature de cessez-le-feu : « Comme je vous l'avais promis, on a chassé les Arméniens de nos terres comme des chiens. » Après cela, comment imaginer qu'une personne raisonnable puisse retourner vivre au Karabagh s'il n'a pas un statut fort, s'il n'est pas protégé par le droit international ?

On parle d'autonomie culturelle, mais regardez ce qu'il advient du patrimoine culturel arménien !

Le président Aliyev a été récemment interviewé par la BBC. La réponse aux questions du journaliste est toujours : « C'est faux. » Il affirme que c'est par erreur que l'église Saint-Sauveur à Choucha a été bombardée à deux reprises, mais dit ensuite que toutes les attaques sont minutieusement préparées. Aux questions sur les agressions, les crimes de guerre et les djihadistes, il répond que c'est complètement faux ou que ce sont des inventions arméniennes. Il est parfois très difficile de démentir des contrevérités.

Il faut un statut fort du Haut-Karabagh qui passe par la reconnaissance internationale de son indépendance. Cette république existe de fait ; certes, elle n'est pas reconnue internationalement, mais elle a une organisation démocratique, avec de vraies élections, un président, une alternance...



Les intellectuels, les spécialistes du droit international, ont appelé ces derniers jours à la reconnaissance de l'indépendance du Haut-Karabagh, seule possibilité de prévenir le pire. Le Conseil de sécurité des Nations unies pourrait entériner un accord qui permette d'apporter des réponses aux nombreuses questions restées pendantes avec la conclusion du cessez-le-feu.

Un principe fondamental du droit international est le non-recours à la force. L'Azerbaïdjan a déclenché une guerre d'agression, accompagnée de crimes de guerre. Peut-on vraiment envisager le maintien du Haut-Karabagh dans le giron de ce pays ?

La France apporte un soutien humanitaire à l'Arménie. Un avion est parti dimanche dernier, un autre partira vendredi, pour apporter une aide humanitaire qui sera très appréciée. Des localités au Haut-Karabagh sont complètement détruites ; on parle de retour des personnes déplacées, mais on ne sait pas dans quelles conditions.

Aujourd'hui, la question est non pas la survie des Arméniens dans le Haut-Karabagh, mais celle de tout le peuple arménien sur sa terre.

**M. Jean-François Rapin.** – Nous sommes touchés par vos propos très sensibles et empreints d'émotion. Nous entendons également votre angoisse face aux événements.

Vous n'avez pas évoqué les pertes humaines que vous avez subies sur votre territoire. Nous recevons un certain nombre d'informations sur le sujet, mais elles ne sont pas toutes crédibles. Avez-vous des chiffres à nous livrer ?

Demain, le Sénat français prendra une position très forte, qui sera certainement commentée. Dans vos propos, vous avez indiqué votre souhait de voir le groupe de Minsk être désigné comme l'autorité qui présidera le processus de paix.

Je doute fort que les Turcs reçoivent le message français de façon apaisée et suis à peu près certain qu'ils demanderont, dans les jours qui viennent, à devenir un interlocuteur incontournable de ce processus.

**M. Gilbert Bouchet.** – Je réitère ma question : quelles précisions pouvez-vous nous apporter en ce qui concerne la réforme électorale, la réforme militaire et le volet social et sanitaire ? Comment est-il accueilli par la population ?

**M. Christian Cambon, président.** – Madame l'ambassadrice, quelles précisions pouvez-vous nous apporter sur la présence de mercenaires djihadistes aux côtés de l'Azerbaïdjan ?

Quel est, selon vous, l'intérêt pour la Russie à voir se constituer sur son flanc sud une domination turque, avec toutes les conséquences qu'elle peut entraîner ? Dans certains conflits, ces deux pays coopèrent, dans d'autres, comme en Syrie, ils s'affrontent.

Comment interprétez-vous cette séquence ? S'agit-il, pour la Russie, de faire jouer sa zone d'influence dans cette partie du Caucase du Sud ? Ces deux pays sont-ils liés dans ce conflit ?

Des responsables russes indiquent être opposés à la présence de soldats turcs dans leur contingent de 2 000 soldats.

**Mme Hasmik Tolmajyan.** – S’agissant des djihadistes, le nombre de 2 000 a été confirmé par plusieurs sources internationales – 300 auraient trouvé la mort durant les combats. Nous disposons également de vidéos dans lesquelles certains affirment être venus combattre pour 100 euros par jour. Ces djihadistes n’ont pas été rapatriés, ils restent dans les régions passées sous le contrôle de l’Azerbaïdjan et où la Turquie envisage une vraie politique de peuplement, de colonisation, notamment en favorisant le regroupement des familles de ces djihadistes. Ce poids démographique va devenir extrêmement dangereux.

Ce n’est donc pas uniquement la présence de 2 000 djihadistes que nous dénonçons, mais bien cette présence forte et renforcée.

La Turquie et l’Azerbaïdjan vont sans aucun doute réagir à la suite du vote de la résolution.

**M. Christian Cambon, président.** – Ils l’ont déjà fait.

**Mme Hasmik Tolmajyan.** – Cela montre à quel point ce message est important.

Vous me demandez, monsieur le président, quel est l’intérêt pour la Russie d’avoir des djihadistes à sa frontière : aucun ! Ils sont une menace, non seulement pour la Russie, mais également pour l’Europe.

Voilà quelques jours, le Parlement turc a voté une résolution visant à envoyer des troupes au Karabagh. Mais la réalité est autre : les troupes sont déjà sur place. Ce vote permet seulement de leur donner un statut officiel.

Il est aujourd’hui très naïf de penser qu’un cessez-le-feu pourra être instauré, que la guerre est terminée. Ce n’est pas le cas ! La prochaine guerre sera encore plus cruelle. Il pourrait s’agir d’une guerre par procuration, dont la région serait simplement le théâtre. Cent ans après la disparition de l’Empire ottoman, la Turquie se renforce, avec une présence politique et militaire dans le Caucase.

La présence politique et militaire turque dans le Caucase du Sud est une réalité. Cela préoccupe également la Russie.

Ce sont les raisons pour lesquelles la reconnaissance de la République du Haut-Karabagh est la solution qui sauvera ce bout de terre arménienne et sa population de souche et permettra le retour de ses habitants.

Il m’est parfois demandé s’il s’agit d’un affrontement entre deux civilisations. Mais la barbarie n’est pas une civilisation !

L’Europe se trouve face à un choix : laisser perdurer l’expansionnisme turc ou s’opposer à la barbarie ? L’étai se resserre.

Enfin, l’Arménie traverse aujourd’hui une période extrêmement difficile et les événements du Karabagh ont une répercussion directe sur sa politique intérieure. L’Arménie est, et restera, une démocratie, et les processus qui seront instaurés iront toujours en ce sens. Les réformes nécessaires pour garantir la stabilité intérieure du pays, sans remettre en cause les libertés fondamentales et la vie démocratique, seront poursuivies dans les meilleures conditions.

**M. Christian Cambon, président.** – Madame l’ambassadeur, je vous remercie. Les nombreuses informations que vous nous avez livrées permettront à chacun – j’en suis persuadé – de se faire une idée plus précise de la situation : vous avez replacé ce conflit dans son histoire et sa géographie.

Le Sénat adoptera très vraisemblablement cette résolution qui ne vise pas à mettre en cause le Gouvernement français, mais qui lui envoie un message afin qu’il s’investisse davantage et reprenne toute sa place au sein du groupe de Minsk. Nous n’avons jamais cru, dans ce conflit comme dans bien d’autres, à des solutions militaires, même si elles s’imposent aujourd’hui dans leur dureté.

Sachez par ailleurs que nous sommes attentifs à la situation intérieure de l’Arménie. Une crise politique ferait le lit de vos adversaires, même si nous pouvons comprendre la réaction des Arméniens à l’égard de leur gouvernement, après la violence des événements. La communauté arménienne doit comprendre que la stabilité intérieure conditionne l’action des pays amis.

**Mme Hasmik Tolmajyan.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je souhaiterais vous remercier de nouveau de votre invitation, de votre disponibilité et de toutes les questions que vous m’avez posées. Je vous prie d’ailleurs de m’excuser si toutes n’ont pas reçu de réponses.

Ce qui se passe en France est suivi de près en Arménie, avec beaucoup d’émotion, d’espoir et d’optimisme.

### **Audition de SE M. Rahman Mustafayev, ambassadeur d’Azerbaïdjan en France**

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l’ambassadeur, le Sénat examinera demain, à la demande du président Gérard Larcher, une résolution présentée par les présidents de cinq groupes politiques du Sénat, tendant à reconnaître la République du Haut-Karabagh.

Je me doute bien que vous ne trouverez pas cette résolution, qui n’emploie pas la langue de bois, très opportune. Elle sera très largement soutenue dans nos rangs.

Je vous remercie de venir devant nous : nous ne craignons pas le débat au Sénat, et j’ai souhaité vous donner l’opportunité de vous exprimer publiquement devant les membres de la commission. Mme l’ambassadeur d’Arménie a également été entendue.

Je veux rappeler les liens qui unissent nos deux pays. Les relations franco-azerbaïdjanaises connaissent de brillantes réussites, notamment dans les domaines éducatif, universitaire, culturel et scientifique. L’Azerbaïdjan est le premier partenaire commercial de la France dans le Caucase du Sud. Le président Aliyev a été accueilli à l’Élysée il y a quelques mois et les deux chefs d’État entretiennent des relations très suivies – de même que nos ministres des affaires étrangères.

S’agissant du Haut-Karabagh, vous savez combien l’opinion publique française et nous-mêmes, parlementaires, avons été choqués par la violence extrême qui a été employée dans ce conflit. Des crimes de guerre ont été commis : bombardements de civils, bombes à

sous-munitions, mutilations et exécutions filmées de prisonniers de guerre, utilisation alléguée de phosphore. Nous souhaitons que ces crimes soient identifiés et, le cas échéant, punis.

Par ailleurs, nous sommes très inquiets par la présence de combattants étrangers, djihadistes, notamment en provenance de Syrie.

Nous sommes nombreux ici à regretter l'impuissance du groupe de Minsk, qui a laissé les armes parler et la force s'imposer. Nous aurions souhaité qu'il trouve une solution autre que par les armes.

Vous connaissez la position française sur l'attitude de la Turquie – avec qui nous avons des relations historiques, et gardons des liens commerciaux –, que nous jugeons profondément déstabilisatrice. Je l'ai dit à votre collègue turc, il y a quelques jours.

Nous souhaitons entendre votre analyse sur l'origine de ce conflit, sur les derniers événements, mais aussi réfléchir avec vous à une solution durable et pacifique, ce conflit ayant déjà entraîné trop de souffrances.

Nous souhaitons également vous interroger sur l'influence renforcée de la Russie dans le Caucase, qui disposera, aux termes de l'accord de cessez-le-feu du 10 novembre, d'un contingent de 2 000 soldats dans la zone. Est-ce une bonne chose selon vous ?

Que pensez-vous de la présence de combattants étrangers, au nombre de plusieurs milliers, aux côtés de la Turquie : quelle est la position de votre gouvernement à ce sujet ? Est-ce un élément favorable pour la pacification de cette région ?

**M. Rahman Mustafayev, ambassadeur d'Azerbaïdjan en France.** – Monsieur le président, je vous remercie de me donner la possibilité de m'exprimer. C'est un honneur d'être parmi vous, alors même que le projet de résolution que vous vous apprêtez à soumettre au vote est fondé sur de fausses informations, totalement détachées des réalités juridiques, politiques et diplomatiques.

Cependant, en me conviant, le Sénat fait montre de valeurs républicaines, contrairement à l'Assemblée nationale, où aucun responsable de groupe politique n'a trouvé le temps de me recevoir pour entendre notre point de vue, alors que l'ambassadrice arménienne a souvent été invitée.

De même, lorsque la presse française publie des propos défavorables à mon pays, elle ne m'accorde jamais de droit de réponse.

Je n'ai pas préparé de propos liminaire, je répondrai simplement à plusieurs points évoqués dans l'exposé des motifs de la résolution.

Tout d'abord, il est écrit, dans le troisième paragraphe : « *l'agression perpétrée par la République d'Azerbaïdjan à l'encontre de la population du Haut-Karabagh* ».

On ne peut pas être agresseur dans son propre territoire. Lorsque la guerre a été déclenchée dans cette région, en 1992-1993, près de 20 % du territoire de la République d'Azerbaïdjan étaient occupés par les forces armées arméniennes, la région de Haut Karabakh et 7 districts avoisinants. Le Conseil de sécurité avait alors adopté quatre résolutions – en avril, juillet, octobre et novembre 1993 – exigeant le retrait immédiat, complet et inconditionnel des troupes arméniennes de toutes les zones occupées d'Azerbaïdjan.

Le processus de paix a été lancé en 1992 avec la constitution du groupe de Minsk. Malheureusement, ses efforts n'ont pas permis de trouver une solution. Au contraire, l'Arménie a tenté, en juillet 2020, d'élargir la zone de conflit selon un nouveau concept de défense et de sécurité nationale – créé par elle – prévoyant la « consolidation de la guerre de libération ». Le ministre arménien de la défense s'est exprimé à de nombreuses reprises sur ce sujet, indiquant que "nous devons prévoir de nouvelles guerres pour de nouveaux territoires". Ces déclarations et provocations arméniennes militaires ont déclenché un conflit en septembre, avec la riposte de l'armée azerbaïdjanaise.

Il n'est donc pas juste, aujourd'hui, d'utiliser les termes « *l'agression perpétrée par la République d'Azerbaïdjan* ». Nous avons simplement appliqué notre droit résultant des dispositions des quatre résolutions du Conseil de sécurité.

Par ailleurs, l'Azerbaïdjan, qui n'a pas réussi à libérer ses territoires par les moyens diplomatiques, du fait notamment de la passivité du groupe de Minsk, dispose d'un droit naturel de défense légitime, découlant de l'article 51 de la charte de l'Organisation des Nations unies.

Toujours dans le troisième paragraphe, il est indiqué : « *n'hésitant pas à déployer sur le théâtre d'opérations des groupes djihadistes venus de Syrie* ».

Nous avons répété, à plusieurs reprises, que nous n'avions jamais fait appel à des djihadistes. Notre président a dénoncé ces accusations comme injustes et irréalistes et demandé de lui adresser les preuves de la présence d'éventuels djihadistes ou de s'excuser devant le peuple azerbaïdjanais. Or, contrairement à ce qui est publié dans les médias français, aucune preuve n'a été apportée.

Contrairement aux renseignements français, les renseignements azerbaïdjanais ont élaboré un rapport de 49 pages dans lequel vous pourrez trouver la preuve de la présence de mercenaires étrangers dans les forces armées arméniennes : noms et prénoms des combattants, cartes d'identité, pays d'origine et même numéros de portable.

Vous trouverez, page 28, les noms de 14 mercenaires français, la majorité étant d'origine arménienne. Ces derniers sont appelés, conformément au droit international, des « militants étrangers ». Si vous le souhaitez, monsieur le président, vous pouvez les appeler, de cette salle, et ainsi vérifier la véracité de nos dires. Contrairement à la France, qui n'a pas été capable, jusqu'à présent, de nous livrer la preuve de la présence de djihadistes dans les rangs des forces armées azerbaïdjanaises.

Nous avons saisi les autorités judiciaires françaises en vue de l'ouverture d'une enquête sur les crimes de guerre et exactions commis par des militants français et militants des autres pays.

Non seulement l'Azerbaïdjan n'a pas fait appel à des djihadistes, mais elle a proposé à la France de lutter conjointement contre le terrorisme. En effet, en février 2020, le conseiller diplomatique du président Ilham Aliyev s'est rendu à Paris pour rencontrer son homologue de l'Élysée et proposer à la France notre contribution avec les projets humanitaires, sociales et économiques pour les zones, libérées par les militaires français dans la région du Sahel – une proposition historique et stratégique. Or nous n'avons jamais reçu de réponse. J'ai renouvelé cette proposition, en septembre, lors de mon entretien avec le

coprésident français du groupe de Minsk, M. Visconti ; celui-ci l'a évalué comme très sérieuse et intéressante et a promis de se renseigner et de revenir vers nous. Aucune réponse officielle.

Par ailleurs, en octobre 2019, l'Azerbaïdjan a pris la présidence pour trois ans du Mouvement des pays non-alignés, regroupant 120 pays. Nous avons alors proposé à la France la coopération avec ce Mouvement dans le cadre de notre présidence, considérer dans l'agenda du Mouvement ses préoccupations politiques, ses enjeux internationaux, régionaux, dont nous aurions pu débattre. Pour la paix, sécurité et développement de l'Afrique et autres régions. De la même façon, nous n'avons reçu aucune réponse. Un silence qui marque, peut-être, le peu d'importance que représente cette organisation pour la France.

Nous avons proposé donc à la France de considérer cette opportunité de travailler avec nous, dans le cadre de cette Organisation, en faveur de la prospérité de cette région. Nous avons toujours été ouverts pour la coopération, nous avons proposé des initiatives.

Je voudrais revenir sur le quatrième paragraphe de votre exposé des motifs, qui fait référence au Haut-Karabagh comme au « *berceau de la civilisation arménienne* », « *peuplé presque exclusivement d'Arméniens tout au long de son histoire* ». Un territoire qui aurait ainsi été « *détaché arbitrairement de l'Arménie au profit de l'Azerbaïdjan* ».

Je suis en désaccord avec cette façon de voir les choses. Au XIX<sup>e</sup> siècle, cette région (khanat) de Karabagh a été rattachée à la Russie comme le territoire musulman azerbaïdjanais. Et le premier rapport officiel sur la composition ethnique de cette région préparé par l'administration caucasienne de l'Empire en juillet 1811 est clair et net. Ce document signale: "12 000 familles sont recensées dans notre possession dans la province du Karabagh, les arméniennes comptant jusqu'à 2 500 familles, toutes les autres étant des azerbaïdjanaises de religion musulmane". Douze ans plus tard, en 1823, un autre document officiel fait état de plus de 15 000 familles azerbaïdjanaises sur un total de 20 000.

Et puis, en 1911, alors qu'une politique de colonisation arménienne avait été mise en œuvre par l'empire tsariste dans la région, les responsables russes rédigent un rapport "Nouvelle menace pour la politique russe dans le Transcaucasie", dans lequel ils notent que "sur 1,3 million d'Arméniens transcaucasiennes, plus de 1 million n'appartiennent pas aux peuples autochtones de la région et ont été installés par nous", et qu'ils "ont eu recours à de faux témoignages pour se saisir de vastes espaces de terres appartenant à l'État".

Des responsables français ont également témoigné de l'appartenance azerbaïdjanaise de Karabagh. En février 1917, Aristide Briand, alors président du Conseil chargé des affaires étrangères de la France en guerre, a créé un "Comité d'études" qui devait produire des documents en vue de la fin de la guerre et Conférence de la Paix. En fin 1918, deux rapports préparés par ce Comité se concentraient sur la région et témoignaient du fait que, "depuis l'effondrement de l'empire tsariste, une République arménienne (...) comportait des minorités telles que les Tatars [Azerbaïdjanais]. Les Arméniens étaient nombreux dans le Karabagh, *situé hors des limites de la République arménienne* ».

La thèse selon laquelle Staline aurait rattaché le Haut-Karabagh à l'Azerbaïdjan est très populaire dans les médias français et résolutions parlementaires et, chaque fois que je tente de répondre à cette fausse affirmation, je suis confronté à un réel blocage et ne parviens pas à faire entendre une opinion contraire dans les journaux qui publient cette information mensongère. Les termes du décret proclamant l'autonomie du Haut-Karabagh du 5 juillet 1921 sont clairs: "*Partant de la nécessité d'une paix nationale entre musulmans et les*

*Arméniens, des liens économiques entre le Karabagh supérieur et inférieur, et ses liens constants avec l'Azerbaïdjan, maintenir le Haut-Karabagh dans la République soviétique d'Azerbaïdjan, tout en lui conférant une large autonomie régionale".* Les mots « liens constants » et « maintenir » sont sans ambiguïté, et prouvent bien que cette région était déjà dans le cadre de l'Azerbaïdjan ; le régime bolchévique n'a fait que lui assurer une large autonomie.

Dans le cinquième paragraphe, vous faites référence au « référendum d'autodétermination tenu le 10 décembre 1991 ». Or je tiens à signaler que ce scrutin a eu lieu après le nettoyage ethnique de ce territoire par l'Arménie. Il convient de mentionner, qu'avant la chute de l'Union soviétique, la région de Haut Karabagh dans le cadre de l'Azerbaïdjan était une région prospère, multiethnique et multiconfessionnel et, selon un dernier recensement réalisé en 1989 avant le début du conflit, les Azerbaïdjanais y représentaient 22 % de la population, les Arméniens 74 %. Par ailleurs – et ce fait est toujours négligé par les médias et les rapports officiels –, pas moins de 48 minorités ethniques et religieuses étaient présentes dans la région, parmi lesquelles des Russes, des Ukrainiens, des Juifs, des Bulgares, des Hongrois, des Grecs, des Kurdes, des Allemands, des Polonais et des autres ethnies, qui représentaient près de 4 % de sa population. Aujourd'hui c'est la région majoritairement, pour 95 %, peuplée d'arméniens, comme dit la presse française. Mais je crois que c'est 100 %. Donc, avant la proclamation de soi-disant indépendance du territoire, l'armée séparatiste arménienne a chassé toutes ces minorités. C'est à dire, et c'est un fait historique, il y avait 48 minorités ethniques et religieuses dans le Haut Karabagh à l'époque de l'Azerbaïdjan musulmane, tolérante, mais sous tutelle l'Arménie chrétienne, chauvine il n'en reste aucune.

Les faits historiques et démographiques démontrent donc le caractère erroné d'une thèse de "Haut-Karabagh historiquement arménien", et je voudrais à présent aborder l'aspect juridique du sujet. Dans le droit international, le principe d'autodétermination est l'un des plus importants. Cependant, selon la résolution adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 24 octobre 1970, intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations », il est prévu que le principe des peuples à disposer d'eux-mêmes *"ne doit pas autoriser ou encourager une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant"*. De même, selon cette même déclaration, les États doivent *"s'abstenir de toute action visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un autre État"*. L'Arménie a violé ce principe, elle a participé à un nettoyage ethnique et à des crimes de guerre.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous invite à en venir aux faits les plus récents, pour que vous n'épuisiez pas le temps qui vous est imparti et que nous puissions avoir une discussion.

**M. Rahman Mustafayev.** – Dans le cinquième paragraphe de l'exposé des motifs, vous évoquez *« un territoire non autonome dépourvu de statut juridique définitif »*. Cependant, le statut est défini dans les résolutions correspondantes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale de l'ONU, qui lient la région du Haut-Karabagh à la République d'Azerbaïdjan. Par exemple, la résolution 884 du 12 novembre 1993 *"demande au gouvernement arménien d'user de son influence pour amener les Arméniens de la région du Haut-Karabagh de la République azerbaïdjanaise à appliquer les résolutions 822, 853 et 874, et de veiller à ce que les forces impliquées ne reçoivent pas les moyens d'étendre leur campagne militaire"*.

Par ailleurs, la thèse selon laquelle cette soi-disant absence du statut juridique aurait alimenté « discordes et tensions géopolitiques que les tentatives de médiation menées depuis 1994 n'ont pas réussi à dissiper » contredit le coprésident français M. Visconti qui a dit, ici même et au mois de janvier: *"ce format du groupe de Minsk fonctionne parfaitement. Je ne sais pas, s'il serait aujourd'hui possible de réunir un Russe, un Américain et un Français... Cette collaboration offre un exemple unique, avec l'exploration de l'espace, où les États-Unis, la Russie et la France travaillent conjointement, sans tenir compte des contingences géopolitiques"*.

Vous évoquez également les « bombardements massifs de la ville de Khankendi ou Stepanakert, qu'aucun motif stratégique ne justifiait ». Les bombardements n'ont pas visé Khankendi - ou Stepanakert, elle-même, mais ses alentours. Par ailleurs, les troupes arméniennes y étant largement concentrées, quelques lignes de défense, ces bombardements s'ils avaient eu lieu auraient pu avoir un motif stratégique. Ce qui n'était pas le cas des opérations menées par les Arméniens contre des villes azerbaïdjanaises situées jusqu'à 200 kilomètres de la zone de conflit. Ainsi, comme vous pouvez le voir, des zones résidentielles ont souffert de bombardements arméniens à Gandja, deuxième ville du pays, qui se trouve à plus de 60 kilomètres du Haut-Karabagh. (*M. l'ambassadeur fait projeter des photographies.*) Les Arméniens ont notamment lancé sur la ville des missiles stratégiques SKUD (300 km de distance et 5 tonnes de poids), dont l'utilisation requiert l'autorisation du chef de l'État. C'est à dire, le premier-ministre Pachinian a personnellement autorisé le tir de ces missiles sur les civils azerbaïdjanais.

Cette guerre a fait 95 morts civils du côté azerbaïdjanais, soit davantage que du côté arménien qui en compte 45. Pourtant, aucun civil azerbaïdjanais ne se trouvait dans le Haut-Karabagh. Nos attaques n'ont visé que les forces armées quand la riposte arménienne s'est dirigée contre les quartiers résidentiels de nos villes, éloignées de la zone du conflit. L'évocation des bombardements massifs de Khankendi – ou Stepanakert – n'est donc ni juste ni correcte. D'ailleurs, les Arméniens reviennent aujourd'hui dans cette ville, parce qu'elle n'a pas été bombardée.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, monsieur l'ambassadeur, pour cette présentation. Mes collègues vont à présent vous poser quelques questions. Je vous rappelle ma propre question sur le sujet des combattants étrangers qui se sont rendus dans votre pays avec l'aide de la Turquie.

**M. Alain Houpert.** – Je suis président du groupe d'amitié France-Azerbaïdjan depuis trois ans, je me suis rendu deux fois dans ce pays, et je voudrais témoigner modestement de ce que je ressens. J'ai fait partie des 127 sénateurs ayant voté la loi qui pénalisait la négation du génocide arménien le 23 janvier 2012, et nous ne sommes pas nombreux à l'avoir fait au sein de mon groupe politique.

Je suis triste de voir deux peuples voisins se déchirer. L'ambassadeur a bien montré la complexité du Caucase et, comme au Proche-Orient, il faut y avancer avec des idées simples. Le général de Gaulle est revenu de Bakou avec l'idée d'instituer le droit de vote des femmes car l'Azerbaïdjan avait été le premier État à le faire, dès 1917. De plus, si nous avons gagné la Seconde Guerre mondiale, c'est notamment parce que l'armée allemande a été arrêtée dans le Caucase grâce aux résistants azerbaïdjanais, dont 300 000 ont perdu la vie. En 1992, l'Arménie a envahi le Haut-Karabagh, 280 000 Azerbaïdjanais ont été expulsés d'Arménie et 800 000 du Haut-Karabagh et des sept provinces occupées, soit environ 1 million de personnes déplacées ayant trouvé refuge en Azerbaïdjan. Aujourd'hui, il n'y a



pas d'Azerbaïdjanais en Arménie, alors que 40 000 Arméniens vivent en paix en Azerbaïdjan, qui est l'un des États les plus laïcs qui soient. Dans ce pays de confession musulmane, on n'entend pas le muezzin des mosquées, les cloches des églises sonnent le dimanche, et le pape Jean-Paul II a inauguré une cathédrale. Une ville juive se trouve également dans le pays depuis plus de 2000 ans.

Il y a quelques jours, le président Macron a dit devant des donateurs arméniens que le Haut-Karabagh et les sept régions occupées étaient des territoires azerbaïdjanais, propos repris et précisés par notre ministre des affaires étrangères lors d'une interview.

Par ailleurs, en 1993, lorsque le groupe de Minsk a été formé, quatre résolutions ont été adoptées qui donnaient l'injonction à l'Arménie de quitter le Haut-Karabagh et les régions occupées. Nous sommes aujourd'hui dans l'émotion, et la diaspora arménienne présente en France est très importante. J'ai beaucoup de respect pour les Arméniens, j'ai voté pour la reconnaissance du génocide arménien, mais je trouve que l'on va trop loin. Après cette guerre, ces quatre résolutions sont finalement appliquées, et un accord de paix est en train d'être élaboré, qui n'humilie pas l'Arménie et dans le cadre duquel l'Azerbaïdjan lui fait des propositions économiques.

Je rappelle que, il y a quelques années, l'Azerbaïdjan avait proposé à l'Arménie de faire passer un gazoduc sur son territoire, ce qu'Erevan avait refusé. L'été dernier, les Arméniens ont bombardé une ville située à plus de 100 kilomètres de la zone de conflit pour essayer de toucher les infrastructures gazières de l'Azerbaïdjan. Leur missile est tombé sur une maison arménienne. Il me semble que cette résolution met de l'huile sur le feu alors qu'un accord de paix est en train d'être élaboré. Je ne suis ni d'un côté ni de l'autre, mais je sais que deux endroits au monde sont particulièrement fragiles : le Caucase et le Moyen-Orient.

Enfin, la Turquie étend ses intérêts en Méditerranée, a commis le génocide arménien, maltraite le peuple kurde, et j'ai l'impression que nous faisons ici de l'Azerbaïdjan un bouc émissaire, ce qui ne me semble pas très juste.

**M. Rachid Temal.** – Quelles sont les relations que votre pays entretient avec la Turquie, notamment en termes de coopération militaire ? Plus particulièrement et dans le cas qui nous intéresse, la Turquie a-t-elle soutenu militairement les opérations menées par votre pays ? Confirmez-vous la présence de militaires et paramilitaires turcs, ainsi que de mercenaires de djihadistes syriens ? En outre, votre pays accepterait-il de coopérer à une éventuelle enquête internationale sur les crimes de guerre commis au Haut-Karabagh ? Par ailleurs, quelle est votre position quant au retour des populations arméniennes ayant quitté le Haut-Karabagh à la suite de l'offensive menée par votre pays ? Enfin, quelles sont les étapes à venir après le cessez-le-feu et l'accord du 10 novembre dernier ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Vous avez effleuré la question de la participation de la France au groupe de Minsk. Aujourd'hui, en Azerbaïdjan, un certain nombre de personnalités politiques, dont des députés, remettent en cause le rôle joué au sein du groupe par la France. Je cite ici les propos tenus : « La France n'a aucun lien avec la région et a profité à une certaine période de la faiblesse de l'Azerbaïdjan pour prendre part en tant que coprésidente au groupe de Minsk. À la France nous préférons la Turquie, qui a des frontières avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et qui possède un grand potentiel et les moyens nécessaires pour assurer la sécurité de la région. Nous souhaitons que la Turquie devienne coprésidente du groupe de Minsk car la Turquie est un pays stable et prospère. Quant à la France, elle ne fait qu'attiser les tensions. »

Quelle est la position de votre gouvernement sur ces propos quelque peu diffamatoires ? Comme l'a rappelé notre ministre des affaires étrangères, notre coprésidence nous impose impartialité et neutralité, mais reconnaissez qu'il y a de quoi être choqué par les propos que je viens de rapporter.

**M. Pierre Laurent.** – Monsieur l'ambassadeur, vous avez confirmé l'existence d'un litige historique, et nous avons entendu une version bien différente de la vôtre juste avant votre intervention. Cependant, vous n'avez pas répondu aux questions qui nous occupent aujourd'hui. Pourquoi la guerre a-t-elle été déclenchée par l'Azerbaïdjan et pourquoi maintenant ? Pourquoi a-t-elle été si violente, et pourquoi des crimes de guerre ont-ils été commis ? Quel rôle a joué la Turquie ? Vous avez évoqué la présence de combattants étrangers qui n'étaient pas djihadistes ; de quels pays venaient-ils alors ?

**M. Rahman Mustafayev.** – Merci pour ces questions importantes. Il est vrai qu'il règne en ce moment, en Azerbaïdjan, une atmosphère de méfiance à l'égard de la France. Au Parlement, des débats ont eu lieu il y a quelques jours sur le rôle de votre pays. Cependant, le sujet était non pas celui d'un éventuel remplacement de la France par la Turquie à la coprésidence du groupe de Minsk, mais celui du manque de partialité de la France, qui ne joue pas son rôle de médiatrice objective. Votre pays s'est aujourd'hui engagé du côté arménien.

Nous ne sommes pas en faveur d'un retrait de la France du groupe de Minsk, dont notre président a confirmé l'importance, mais il faut que la France soit impartiale. Certes, la Russie a joué un rôle plus important dans la dernière phase de ce conflit mais nous continuons à dialoguer avec les trois coprésidents et, pendant le conflit, le président de mon pays s'est entretenu avec les dirigeants de trois pays-coprésidents, et le ministre des affaires étrangères azerbaïdjanais s'est entretenu à plusieurs reprises avec son homologue français.

Cependant, l'ordre régional évolue et à côté du format défini par le groupe de Minsk s'en impose un autre, avec la Russie et la Turquie. Que vous le souhaitez ou non, la Turquie est aujourd'hui l'un des trois acteurs importants de la région, aux côtés de la Russie et de l'Iran. Enfin, un troisième format de discussion se met en place, rassemblant la Russie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, qui ont conclu un accord le 9 novembre.

Je pense que l'on aurait tort d'ignorer ces faits, il faut regarder les choses en face et reconnaître l'efficacité dont fait preuve ces deux formats. Nous continuons néanmoins à dialoguer avec tous, afin de trouver une solution diplomatique à ce conflit.

Je voudrais confirmer une fois encore qu'il n'y a pas de djihadistes syriens au sein des troupes azerbaïdjanaises ; nous n'en avons nul besoin. Notre armée compte 100 000 soldats, officiers et sous-officiers, et nous avons prouvé son efficacité dans les champs de bataille. Aujourd'hui, des militaires des États-Unis ou de l'OTAN affirment qu'il faudra tirer les leçons de cette guerre, dans laquelle l'armée azerbaïdjanaise a usé de nouvelles technologies et mis en œuvre de nouvelles stratégies.

Pourquoi maintenant ? Si vous aviez demandé au général de Gaulle pourquoi les forces alliées débarquaient à ce moment-là en Normandie et en Provence, il vous aurait répondu que les forces et l'armée étaient prêtes, et que c'était le moment de libérer le pays et le peuple français de l'occupation nazie. C'est la même chose pour nous : nous avons équipé notre armée de façon moderne et, après avoir passé 30 ans à attendre une solution

diplomatique qui n'est pas venue, nous étions prêts à libérer notre territoire, utilisant l'article 51 de la Charte de l'ONU.

Dans les régions libérées du Haut-Karabagh, nous avons trouvé des fortifications, des réseaux souterrains, des ouvrages militaires dans lesquels les Arméniens ont investi des millions de dollars, et qui prouvent bien qu'ils n'ont jamais compté rendre ces territoires, malgré leurs affirmations. Cinq lignes de défense protégeaient la ville d'Aghdam, cette ville entièrement détruite lors du premier conflit. La nouvelle stratégie de sécurité nationale adoptée par le Parlement arménien en juillet 2020 prévoyait la consolidation des résultats obtenus lors de la première guerre, ce qui montre aussi que le pays n'avait nullement l'intention de rendre ces territoires.

Je rappelle que le Premier ministre arménien a déclaré que "le Haut-Karabagh c'est l'Arménie et point", méprisant le processus de paix en cours. Comment continuer à dialoguer dans ces conditions ?

De plus, au mois de juillet, l'Arménie a attaqué la ville de Tovuz, située à plus de 200 kilomètres du Haut-Karabagh et dans laquelle se trouvent de nombreuses infrastructures pétrolières et gazières. Le message était clair : si nous ne renoncions pas au Haut-Karabagh, le cœur de nos installations énergétiques pouvait être menacé. Ce sont toutes ces raisons qui nous ont poussés à la contre-offensive.

En décembre 2010, nous avons signé avec la Turquie un "Traité de partenariat stratégique et de l'assistance mutuelle". Selon le deuxième article de ce traité, l'Azerbaïdjan pouvait solliciter la Turquie pour intervenir militairement en cas d'attaque extérieure, mais nous ne l'avons pas fait. Si la Turquie nous a apporté un soutien diplomatique, politique et moral importante, nous n'avons reçu ni troupes, ni mercenaires.

Concernant l'enquête internationale pour crimes de guerre, nous l'appelons de nos vœux. Inviter une commission d'enquête à vérifier les faits sur le terrain est aujourd'hui à notre avantage. Nous voulons montrer au monde entier comment cette barbarie, ce fascisme, ce chauvinisme a détruit la région du Haut-Karabagh et 7 districts avoisinants ! Vous pouvez voir une église orthodoxe détruite par les Arméniens dans un village libéré par l'Azerbaïdjan. (*M. l'ambassadeur fait projeter de nouvelles photographies.*) Ils n'ont pas seulement détruit les mosquées et nous invitons chacun à venir vérifier et constater ce qu'il est advenu de l'Azerbaïdjan prospère et multiculturel ! Il y a eu crimes de guerre, mais aussi destruction du patrimoine.

Mme Azoulay a proposé que des experts de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) se rendent sur le terrain pour assurer la conservation du patrimoine culturel et religieux. Nous les accueillerons, certes, il faudra définir le format et le statut d'une telle mission et s'entendre sur les zones à couvrir, non seulement le Haut-Karabagh, mais tous les 7 districts avoisinants, qui étaient occupés. Notre objectif principal est d'accueillir ces missions et de monter un dossier pour la Cour internationale de justice, afin de montrer par qui sont commis les crimes de guerre dans cette région depuis trente ans.

Enfin, le président du pays a affirmé à plusieurs reprises que le retour des Arméniens serait la prochaine étape, après l'arrêt des combats et le retrait des forces d'occupation. Nous considérons les Arméniens de cette région comme des citoyens d'Azerbaïdjan, et tous nos citoyens sont égaux, quelles que soient leur ethnie et leur religion.

D'ailleurs, quelques milliers d'Arméniens sont déjà revenus. Bien sûr, les Azerbaïdjanais reviendront eux aussi. Il faudra ensuite rétablir les liens sociaux, économiques et culturels entre les deux communautés, et travailler à retrouver une vie normale. J'espère que nous parviendrons à trouver la bonne formule pour établir une paix durable.

**M. Ronan Le Gleut.** – La négociation du cessez-le-feu s'est faite en dehors du groupe de Minsk et sous l'égide des puissances régionales turque et russe. L'arrêt des hostilités était une priorité au regard des conséquences dramatiques pour les populations, au sujet desquelles nous nourrissons de profondes inquiétudes. Sur l'avenir des populations des districts devant être restitués, nous avons regretté certaines déclarations faites sur les Arméniens le jour même du cessez-le-feu. Nous espérons que les principes de liberté, de droit, de laïcité et d'égalité, sur lesquels reposent les fondements de l'Azerbaïdjan, auront un écho dans le suivi de l'application des dispositions de cessez-le-feu.

Ce suivi doit être assuré par la Russie et la Turquie, mais pourriez-vous donner davantage d'indications à ce sujet ? Par ailleurs, quels moyens seront mis à disposition d'une éventuelle mission de l'Unesco ? Enfin, le positionnement idéologique et expansionniste de la Turquie ne risque-t-il pas d'altérer les fondations de l'Azerbaïdjan ?

**M. André Gattolin.** – Le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants auquel j'appartiens n'a pas été associé à l'élaboration de cette résolution, et prendra donc sa propre initiative sur le sujet. La reconnaissance de la République du Haut-Karabagh ne me paraît pas être un objectif politique pertinent dans la situation actuelle. En tout cas, il faudrait alors que notre assemblée fasse preuve du même courage devant la situation en cours à Hong Kong, ou qu'elle adopte une résolution pour reconnaître Taiwan mais, compte tenu des rapports de force, cela semble peu probable.

Certains mots m'ont choqué. Le président azerbaïdjanais a déclaré très récemment que des mercenaires étrangers – parmi lesquels des Français – se trouvaient aux côtés des combattants arméniens. Cette information a été reprise par votre ambassade et vous-même employez à la fois les termes « mercenaire » et « militant ». Je rappelle que mercenaire, qui vient du latin *mercenarius*, désigne une personne payée pour agir. Vous avez proposé – et je vous en remercie – de fournir une liste de personnes que vous avez identifiées, mais pouvez-vous prouver qu'elles ont été payées ? Je n'ai aucun doute sur le fait que certains militants d'origine arménienne, vivant en France ou ailleurs, se soient rendus sur le territoire du Haut-Karabagh. Je ne les félicite pas, mais je fais la différence avec des mercenaires sans état d'âme, inspirés par le seul profit.

**M. Jean-Noël Guérini.** – L'Arménie est une terre chrétienne. Quels gages apportez-vous pour que ce conflit millénaire qui oppose Azéris et Arméniens ne soit pas envenimé par des oppositions culturelles et religieuses ? « Malheur au vaincu », dit-on au lendemain des conflits ; allez-vous accepter que la communauté internationale fasse mentir cet adage, et serez-vous aux côtés de celles et ceux qui entendent sauver le patrimoine culturel arménien du Haut-Karabagh ?

Enfin, pourriez-vous expliquer les propos tenus par le président Aliyev sur la chaîne Al-Arabiya le 5 octobre dernier, invitant le président Macron à élever la ville de Marseille, où j'habite depuis 1956, en République du Haut-Karabagh ? A-t-il été mal traduit ? Est-ce de l'humour azéri ou du mépris pour les Français, les Marseillais et les Arméniens ?

**M. Joël Guerriau.** – Vous représentez un beau pays et je sais combien votre histoire est complexe. L’irruption de la guerre en 1988 a été particulièrement marquante et a bouleversé la vie de nombreuses familles azerbaïdjanaises. Toute une génération a été élevée dans le souvenir de cette guerre, parfois instrumentalisé par des responsables politiques qui s’égarèrent et tenaient des propos quelque peu haineux à l’égard des Arméniens, propos que l’on pouvait aussi entendre à l’école ou dans les médias, et qu’il faut comprendre au regard de ce qu’a été ce conflit.

La haine perdure, et elle semble avoir conduit dans le conflit récent à des tortures, des exactions commises contre civils et militaires, diffusées sur les réseaux sociaux par les criminels eux-mêmes. Ces actes barbares sont d’autant plus effrayants qu’ils illustrent une sorte de pugnacité à exprimer cette haine ethnique. C’est bien là ce qui nous fait peur, et nous a poussés à tenter de trouver une solution pour faire renaître un climat de paix. Comment envisagez-vous que les populations arméniennes du Haut-Karabagh puissent vivre en sécurité si ce contexte de haine ethnique perdure ?

**M. Guillaume Gontard.** – Dans une guerre, les choses sont complexes et rarement binaires. Vous avez expliqué avoir fait cette guerre pour récupérer ce territoire, mais pourquoi alors avoir signé un accord de paix y limitant *de facto* votre progression, si votre domination militaire était si évidente ? Faut-il voir là un lien avec la Turquie ? Quel sera le statut administratif attribué par l’Azerbaïdjan au Haut-Karabagh ? Les institutions démocratiques qui y fonctionnent depuis vingt-cinq ans seront-elles maintenues ? Enfin, vous avez évoqué votre souhait d’un retour des réfugiés ; comment votre pays compte-t-il intégrer les populations du Haut-Karabagh, et comment peut-il faire en sorte que la cohabitation soit pacifique et que la sécurité de tous soit assurée ?

**M. Rahman Mustafayev.** – Le sujet du retour concerne toutes les populations déplacées, qu’elles soient azerbaïdjanaises ou arméniennes.

Quant à la mission de l’Unesco, il faut réfléchir à ses modalités. En tout cas, nous sommes disponibles pour accueillir cette délégation, pas pour soutenir l’inventaire, mais pour identifier des dommages subis pour les biens culturels, dans les lieux de culte notamment, églises et mosquées, dans tous les districts.

Vous évoquez la question de notre alliance avec la Turquie. La République azerbaïdjanaise est une République laïque et présidentielle, tout comme la Turquie, et nous sommes partenaires dans plusieurs domaines, l’Azerbaïdjan étant notamment l’investisseur important dans l’économie turque. Nous réalisons de nombreux projets dans le domaine de la culture, des sciences, de la défense, deux pays disposent de nombreux traits communs. L’Azerbaïdjan cohabite et coopère avec divers pays de cette région : l’Arabie saoudite, Israël, l’Iran, le Pakistan, la Russie.

Je rappellerai que la capitale de l’Azerbaïdjan, Bakou, a été choisie par les états-majors américains et russes pour leur rencontre annuelle en 2017 et 2018. Ces deux pays nous respectent. Ils apprécient notre politique étrangère équilibrée, qui vise à maintenir la stabilité dans la région.

La France peut soutenir le processus de paix et de coopération dans cette région, non pas en adoptant une résolution injuste, comme celle que vous allez soumettre au vote demain, mais par votre volonté de créer une ambiance de coopération, de dialogue et de développement. La France est une grande puissance européenne, membre de l’OTAN, de

l'Union européenne (UE) et du Conseil de sécurité des Nations unies. Elle dispose du potentiel et des ressources nécessaires pour aider à la stabilité et à la sécurité de cette région. Mais il faut impartialité.

Nous sommes préoccupés non pas par le résultat du vote, mais par le fait que la France peut perdre l'Azerbaïdjan, alors qu'elle a toujours été appréciée et respectée par mon pays. Nous avons créé une université et un lycée franco-azerbaïdjanais et un quartier de la ville de Bakou est de type haussmannien. Notre respect pour la France était visible partout en Azerbaïdjan.

Nous ne devons pas mettre à mal cette amitié scellée en décembre 1993, par le président François Mitterrand et notre président Heydar Aliyev, lors de la signature d'un Traité d'amitié, d'entente et de coopération entre nos deux pays.

Nous devons suivre ce chemin de la confiance et de la coopération. Perdre cette confiance serait une tragédie. La France peut encore sauver la situation, en démontrant son impartialité et en agissant en médiatrice objective en vue d'instaurer un dialogue, une coopération et la stabilité régionale.

Nous avons saisi les autorités judiciaires françaises afin d'ouvrir une enquête sur les Français d'origine arménienne et les Français d'extrême droite qui ont combattu dans les forces arméniennes, en violation du droit français. Je ne connais pas les raisons qui ont poussé ces personnes à combattre, mais quoi qu'il en soit, participer à des combats dans un pays étranger est un crime de guerre selon le code pénal de la République française.

Par ailleurs, quelles garanties pouvons-nous apporter quant à la coexistence de nos deux peuples ? Je rappellerai d'abord que quelque 30 000 Arméniens vivent en paix en Azerbaïdjan. Qu'un missile arménien ait détruit une maison où habitaient des Arméniens est une ironie. Tout comme le fait que ce soit un médecin azerbaïdjanais qui ait sauvé la vie d'un vieil homme blessé. Ensuite, une communauté arménienne vit à Bakou, où une église arménienne se situe dans le centre-ville.

Je sais qu'il faudra du temps pour que disparaisse ce sentiment de haine et de mépris entre nos peuples. Mais nous pouvons y arriver, car nous avons une histoire commune. Avant le conflit, l'Azerbaïdjan était le deuxième pays au monde à accueillir la plus grande communauté arménienne, après les États-Unis – environ 400 000 Arméniens. Ils ont quitté le pays lorsque les séparatistes ont déclenché le conflit. Ces Arméniens ont contribué au développement de l'Azerbaïdjan et sont nostalgiques de cette époque.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous vous remercions d'avoir accepté cet exercice, et d'avoir noté que le Sénat a souhaité vous recevoir. Il s'agit d'une marque particulière de cette maison, qui consiste à parler à tout le monde et à offrir la possibilité de s'expliquer.

Concernant l'amitié franco-azerbaïdjanaise, je l'ai dit dans mon propos liminaire, les relations entre nos deux pays sont importantes et concernent de nombreux domaines.

Nous souhaitons que l'Arménie et l'Azerbaïdjan signent un jour un accord de paix, malgré l'histoire très complexe qui vous unit et les drames et les tragédies qui vous ont touchés. Tous ces monuments qui ont été détruits de part et d'autre sont de nature à nous inquiéter.

Nous souhaitons que le Sénat aiguillonne le Gouvernement français pour qu'il devienne un acteur de la paix. Voilà presque trente ans que le groupe de Minsk a été créé ; malheureusement, aucune solution satisfaisante n'a été trouvée. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons pousser l'exécutif français à prendre des initiatives. Tel est l'objectif de cette résolution.

Nous sommes attachés à maintenir des relations de qualité avec votre pays, comme avec l'Arménie, et à contribuer autant que faire se peut à la paix. Le monde traverse une crise terrible, avons-nous vraiment besoin d'une nouvelle source de conflit, alors que nous devrions nous unir pour lutter ensemble contre la pandémie ?

Monsieur l'ambassadeur, vous aurez l'occasion de revenir devant cette commission pour faire le point sur la situation. Nous espérons sincèrement que des éléments viendront alimenter vos souhaits de voir s'instaurer la paix. La démarche pacifique du Sénat va en ce sens.

*La réunion est close à 18 h 20.*

**Mercredi 2 décembre 2020**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Défense » - Programme 146 « Équipement des forces » - Examen du rapport pour avis**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons ce matin les crédits de la mission « défense », dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Je laisse la parole, pour commencer, aux rapporteurs du programme 146 « Équipement des forces ».

**M. Cédric Perrin, co-rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nos premiers points d'attentions, sur le programme 146 consacré à l'équipement des forces, sont les suivants.

La mission Défense et les crédits du programme évoluent conformément à la LPM. La fin de gestion 2020 est toutefois, comme chaque année, pénalisante : 124 M€ de crédits de paiement ont été annulés sur le P 146 en loi de finances rectificatives. Au total, ce sont 200 M€ qui ont été annulés sur la mission pour être fléchés vers le financement du surcoût des opérations extérieures et missions intérieures. Le gouvernement ignore donc, cette année encore, l'article 4 de la LPM qui prévoit une solidarité interministérielle pour le financement de ce surcoût. Par ailleurs, des incertitudes subsistent concernant le dégel de 504 M€ de réserve de précaution sur le programme 146.

Vous savez que la LPM prévoit une première actualisation qui doit intervenir avant la fin 2021. Compte tenu de la récession attendue, l'indicateur d'effort de défense en proportion du PIB n'est plus pertinent : c'est à l'euro que la LPM doit être respectée. La dégradation du contexte stratégique appelle la plus grande vigilance sur ce point. Ce n'est que dans la durée, d'ici à 2030, que la LPM actuelle et la suivante produiront les effets attendus en

termes de réparation et de modernisation de nos armées, après des décennies de disette budgétaire.

S'agissant de l'armée de terre, la LPM ne permet de réaliser que 50 % du programme Scorpion. Or la deuxième étape de ce programme est incontournable car elle doit permettre d'en tirer le plein potentiel. Les obsolescences du char Leclerc sont réelles et doivent être traitées rapidement. Pour affronter la haute intensité et asseoir notre crédibilité, il est indispensable que le programme de « scorpionisation » du char Leclerc parvienne à bonne fin.

L'effort doit être poursuivi dans le domaine des petits équipements et des AOA (autres opérations d'armement) « à hauteur d'homme », conformément à l'une des orientations majeures de la LPM en cours.

S'agissant de l'armée de l'air et de l'espace, le contrat d'exportation du Rafale actuellement en cours de négociation avec la Grèce prévoit le prélèvement de 12 avions sur nos forces. 12 nouveaux appareils vont être commandés mais ils n'arriveront pas avant 2025, ce qui implique un risque opérationnel important, même si la ministre nous assure que l'augmentation de la disponibilité du Rafale suffira à combler ce trou capacitaire. Par ailleurs, la livraison de la tranche 4T2 du Rafale, qui doit démarrer en 2022, sera décalée de quelques mois, le temps de produire les six avions neufs commandés par la Grèce.

Ce contrat d'exportation est en soi une bonne nouvelle : il permet de tenir un pari de la LPM. Mais ce type d'opération, qui pourrait être amené à se renouveler, doit être mieux anticipé pour que l'ajustement ne repose pas systématiquement sur l'armée de l'air et de l'espace.

Ce contrat pose également des questions financières : le produit de cession des 12 Rafale doit contribuer au financement de l'achat des 12 appareils neufs. Ce point relève de l'exécutif : seul le gouvernement pourrait créer un compte d'affectation spéciale. Mais ce n'est en réalité pas nécessaire : la cession de matériels d'occasion est une procédure courante pour les armées et le droit permet une rétrocession des produits au ministère. Je vous renvoie vers notre rapport qui détaille ce point. La ressource, estimée à environ 600 millions d'euros, ne sera de toute façon pas suffisante pour l'achat des appareils neufs, qui nécessite l'inscription en programmation de crédits supplémentaires.

Avant de laisser la parole à Hélène Conway-Mouret, j'aborderai la question du financement de la BITD : aux difficultés conjoncturelles il faut ajouter des difficultés structurelles de financement auprès des organismes bancaires, dans tous les secteurs. Ces difficultés ne concernent pas que les PME, mais aussi potentiellement de grands groupes, pour des raisons éthiques et de sur-conformité. Cela appelle une réflexion de fond pour proposer des solutions, du type fonds souverain, ou création d'un label de conformité délivré par l'État pour attester du respect de l'ensemble des règles en vigueur.

Sous réserve de ces observations, mon avis sur la mission « Défense » est favorable pour tenir compte du respect de la LPM. Mais nous attendons le dépôt rapide d'un projet de loi d'actualisation qui devra être examiné, en tout état de cause, avant le projet de loi de finances pour 2022.

**Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, je commencerai par compléter les observations de Cédric Perrin au sujet de



l'armée de l'air et de l'espace. Au-delà de la question des Rafale, plusieurs évolutions majeures doivent être programmées : le remplacement des hélicoptères Puma, la poursuite du programme de système de commandement et de conduite des opérations aériennes, qui est crucial car il s'agit de la surveillance de l'espace aérien national, le successeur du missile Scalp, le successeur de l'Alphajet ... la liste des besoins est longue... Elle comprend bien sûr la poursuite du programme SCAF dont le projet de démonstrateur doit être lancé impérativement en 2021. Nous l'avons proposé dans notre rapport avec Ronan Le Gleut. Il est en effet souhaitable de négocier un cadre global avec notre partenaire allemand, plutôt qu'une suite de contrats exigeant des validations politiques successives, qui fragilisent le programme. Étant donné le rôle des parlementaires allemands, le gouvernement a tout intérêt à associer les parlementaires français et compter sur la diplomatie parlementaire. La communication gouvernementale surjoue la coopération franco-allemande. Cela nous met en position de faiblesse dans les négociations avec un partenaire qui se sent ainsi indispensable. Il faudrait revenir à beaucoup plus de sobriété et à des principes simples, tels que la répartition décidée des leaderships entre la France et l'Allemagne, respectivement sur les projets SCAF et MGCS. N'oublions pas notre partenaire espagnol!

Concernant la marine, là encore, les lacunes ne seront comblées qu'à l'horizon 2030 si la LPM est scrupuleusement respectée. Plusieurs programmes doivent être menés à leur terme pour le remplacement de flottes âgées (patrouilleurs de haute mer, P400, pétroliers ravitailleurs, chasseurs de mines etc.). Les infrastructures portuaires restent un point d'attention. Le chef d'état-major de la marine nous a rassurés, s'agissant des conséquences de l'incendie du SNA « La Perle », qui devrait coûter 60 millions d'euros à l'État. Il est cependant impératif que la réparation du bâtiment, qui s'annonce complexe, ne conduise pas à des retards dans le programme Barracuda.

Enfin nous attendons depuis presque un an maintenant l'annonce du lancement du porte-avions de nouvelle génération. Il est urgent que le Président de la République communique sa décision, qui permettra de lancer l'avant-projet sommaire de ce programme phare pour notre autonomie stratégique, agrégateur de puissance au plan européen et dont les retombées industrielles sont majeures.

J'en viens justement à l'industrie. Des commandes ont été anticipées dans le cadre du plan de soutien à l'aéronautique de juin. Mais le plan de relance de la fin de l'été ignore la défense, et en particulier les filières navale et terrestre. Or la BITD est durement touchée par la crise, en particulier les entreprises duales qui subissent le choc économique qui frappe l'aéronautique civile.

De l'avis général, la DGA a réalisé un gros travail de soutien aux PME et ETI. Mais la crise est là et la limitation des voyages est un frein important à la rencontre de clients potentiels et aux commandes de demain.

Le secteur défense est pourtant particulièrement bien structuré pour mettre en œuvre et consommer les crédits d'un plan de relance. À titre de comparaison, nos voisins britanniques et allemands ont pris des mesures fortes en faveur de leur BITD. Au Royaume-Uni, le Premier ministre a annoncé récemment un effort massif en faveur de la défense, dont le budget augmentera de 27 milliards d'euros en 4 ans, soit 18 milliards d'euros de plus que prévu. Ce chiffre est à comparer aux 600 millions d'euros de commandes que le ministère des armées s'est engagé à passer dans le cadre du plan de soutien à l'aéronautique. Cet investissement risque fort d'accélérer le programme Tempest dont le lancement est prévu en

2035, soit 5 ans avant l'achèvement du programme SCAF, raison supplémentaire pour regretter que La Défense ne bénéficie pas du plan de relance.

Sous réserve de ces observations, mon avis sur la mission Défense est également favorable.

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Défense » - Programme 178 « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport pour avis**

**M. Olivier Cigolotti, co-rapporteur.** – Monsieur le Président, chers collègues, la LPM consacre un effort en hausse de 17 % à la préparation des forces et à l'activité opérationnelles.

Si les crédits d'entretien programmé du matériel, l'EPM, bénéficient de 39 % des crédits du programme, soit 4,12 Md€, l'amélioration de l'activité opérationnelle n'apparaît pas comme une réelle priorité du budget 2021.

Les niveaux d'activité et de disponibilité technique opérationnelle sont en dessous des normes. Leur remontée est trop faible. Les contrats verticalités donnent quant à eux des résultats plutôt satisfaisants. Les détails figurent dans le rapport écrit qui vous a été envoyé hier. J'insisterai donc sur quelques constats qui me semblent devoir attirer notre attention et qui seront l'enjeu de l'actualisation de la LPM.

La situation de l'activité opérationnelle et de la disponibilité technique opérationnelle-DTO n'est pas satisfaisante.

La remontée de l'activité opérationnelle aux normes d'activité de l'OTAN a été repoussée à 2025. En clair cela veut dire que nos soldats ne sont pas assez entraînés par rapport aux standards internationaux, et qu'ils ne le seront pas avant au mieux 2025.

Cela n'est plus compatible avec le constat que nous faisons de la multiplication des tensions et des affrontements et du durcissement rapide des conflits.

Les capacités industrielles des acteurs en charge de la maintenance, la résilience et la persistance des chaînes d'entretien des équipements ainsi que la capacité de montée en puissance de ces chaînes et des sous-traitants associés doivent faire l'objet d'une grande vigilance.

Pour respecter les objectifs définis, et en supposant un effort identique pendant chaque annuité de la LPM, les crédits consacrés à l'entretien programmé du matériel, l'EPM devraient s'établir à 4,4 Md€ par an. Nous n'y sommes pas : ce sont 900 millions d'euros qui manquent aux cours des trois premières années d'exécution de la LPM ; il ne sera de même pour les annuités suivantes. D'autres facteurs s'ajoutent encore pour accroître les besoins en EPM. Certains sont conjoncturels, tels que le coût de réparation de la Perle pour 70 millions d'euros et le surcoût lié à l'utilisation d'aéronefs vieillissants du fait de la livraison des 12 Rafale destinés à la Grèce. D'autres facteurs sont structurels et découlent de la mise en œuvre de la politique de verticalisation des contrats d'EPM, notamment dans le domaine aéronautique. Ces contrats verticalisés se traduisent paradoxalement dans un premier temps par des surcoûts : mise en œuvre de nouvelles chaînes industrielles d'EPM, remise à niveau

des stocks de pièces de rechange étatiques, transférés lors de la mise en œuvre du contrat verticalisé à l'industriel.

Tous ces facteurs s'ajoutent aux causes qui avaient conduit à l'inscription de 500 M€ supplémentaires pour les deux dernières annuités de la précédente LPM, notamment la projection de nos troupes sur de multiples théâtres d'OPEX et la sur-exécution des contrats opérationnels. L'EPM pour répondre à ces défis devra bénéficier d'au moins 2 Mds supplémentaires lors de l'actualisation de la LPM !

Mes chers collègues, sous réserve de ces observations et en recommandant une grande vigilance en vue de l'actualisation de la LPM, je vous propose d'adopter les crédits du programme 178.

**Mme Michelle Gréaume, co-rapporteuse.** – Monsieur le Président, chers collègues, le modèle de soutien des forces armées, réformé pour accentuer son caractère interarmées il y a une dizaine d'années, a souffert du double effet de la révision générale des politiques publiques et de la précédente LPM 2014-2019, porteuses de fortes attritions des ressources humaines des services de soutien. Les rapports de la commission ont d'ailleurs estimé qu'il y avait un décalage entre les moyens alloués et l'impératif d'efficacité pesant de façon renouvelée sur les services de soutien dans un contexte de plus en plus exigeant, marqué par l'accroissement de la population soutenue avec la remontée de la force opérationnelle terrestre (FOT), le réinvestissement du territoire national avec Sentinelle et Résilience, la multiplicité des théâtres extérieurs et désormais une haute intensité sanitaire.

S'agissant du commissariat des armées (SCA) dont les effectifs ont diminué de 30 % ces 6 dernières années, l'adéquation entre les ressources humaines et les objectifs poursuivis devra faire l'objet d'un suivi attentif tout au long de la LPM afin de s'assurer que la direction centrale n'est pas de nouveau confrontée à une pénurie de moyens humains, comme ce fut le cas lors de la précédente période de programmation. De même, il conviendrait de bâtir des parcours et des carrières permettant la professionnalisation des filières du SCA. À ce jour, le directeur du SCA doit faire face à un défi majeur : le niveau de qualification des personnels affectés, souvent d'un grade inférieur aux profils de poste.

S'agissant du service de santé des armées, durant la précédente LPM, le SSA a perdu 8 % de ses effectifs, soit 1 600 personnels. La LPM 2019-2025 prévoit la stabilisation des effectifs jusqu'en 2023, puis leur remontée modérée au-delà.

La mise en œuvre du nouveau modèle hospitalier militaire sera l'un des axes de la stratégie SSA 2030 en cours de définition. Les cartes ont été rebattues par la pandémie. Les 8 hôpitaux d'instruction des armées participent à l'offre de soins à l'échelle d'un territoire. Les élus locaux doivent donc être étroitement associés à la définition cette offre de soins.

La difficulté centrale du SSA tient à la trop lente remontée en puissance de la médecine des forces. Faute d'effectifs suffisants, les mêmes personnels supportent la charge de projection du service. Le taux de projection des équipes médicales est supérieur à 100 %, malgré l'apport des réservistes, et il atteint 200 % pour les équipes chirurgicales. Cette sur-sollicitation a des conséquences néfastes sur la fidélisation des professionnels de santé militaires. Pour faire face aux besoins de recrutement, notamment de praticiens contractuels des mesures sont mises en œuvre : communication ciblée, mesures financières, recrutement en cours de 3<sup>e</sup> cycle des études médicales pour 36 postes, ouverture de 15 postes d'élèves médecins et 10 postes d'élèves infirmiers supplémentaires chaque année à compter de 2019 au

titre de la formation ab initio. Les conclusions du Ségur de la santé vont peser sur l'attractivité du SSA et devront sans doute être compensées dans le cadre de l'actualisation de la LPM.

Enfin, les recommandations relatives à la vaccination contre la Covid en France ne visent pas les militaires. On ne sait pas si cette vaccination sera intégrée aux recommandations vaccinales adressées aux militaires. Pourtant, les militaires embarqués ou déployés en OPEX doivent absolument bénéficier de mesures de protection adéquate face à la pandémie. Ce sujet fera l'objet d'un suivi très attentif. Notre commission avait obtenu le dépistage systématique des militaires déployés, si la vaccination ne devait pas être rendue obligatoire, les mesures sanitaires adéquates pour continuer de faire face à la pandémie devront être définies par le SSA. Je me propose d'interroger le gouvernement en séance à ce sujet.

**M. Cédric Perrin.** – Serait-il possible de donner des précisions sur la diminution prévue de la disponibilité technique du Charles de Gaulle, à l'horizon 2023 ?

**M. Olivier Cigolotti, co-rapporteur.** – Une adaptation des hangars de munitions sera à prévoir, à cette échéance, notamment.

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous poursuivons nos travaux par l'examen des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

**M. Joël Guerriau, co-rapporteur.** – M. le Président, chers collègues, pour le programme 212 « Soutien de la politique de défense », nous avons deux focus : Marie-Arlette Carlotti va commencer avec l'attractivité de la carrière militaire, et je poursuivrai avec l'effort fait pour le recrutement en cette année de crise sanitaire et les enjeux de la réforme des pensions militaires.

**Mme Marie-Arlette Carlotti, co-rapporteuse.** – Nous nous sommes intéressés au recrutement et nous nous sommes interrogés sur le point de savoir si nous restions dans les clous de la programmation militaire, sachant que l'armée renouvelle chaque année le dixième de ses effectifs. Nous avons constaté une fragilisation au creux de la vague, au printemps dernier, avec un déficit de 2 700 ETP.

Une gestion de la crise adaptée aux événements a permis de le compenser, l'armée a été réactive pour tenir le cap. En voici quelques exemples : raccourcissement des délais d'incorporation, organisation assouplie des concours, suppression des oraux, simplification du contrôle médical, mise en place de formations à distance, possibilité d'effectuer certains recrutements sans concours, recrutement anticipé de contractuels. La loi du 17 juin 2020 relative à la crise sanitaire est emblématique de la manière dont l'armée a su s'adapter à l'urgence en actionnant plusieurs leviers pour compenser les freins au recrutement, avec par exemple le maintien en service au-delà des limites habituelles ou le réengagement de militaires, dispositifs qui ont plutôt bien marché.

Les publics ont été mieux ciblés grâce à des campagnes plus modernes. La crise a de ce point de vue été intéressante car elle a permis d'éprouver certaines innovations en matière de communication. La hausse du chômage a aussi participé à l'augmentation du

nombre de candidatures et facilité la sélection. Ainsi, après le premier confinement, le recrutement a repris à un rythme normal – vous trouverez dans le rapport les chiffres détaillés par armée.

En revanche, nous avons eu plus de difficulté pour évaluer à ce stade la qualité du recrutement, qui se dégrade depuis 2014, notamment pour les militaires du rang, à l'exception de l'armée de l'air. Il faudra surveiller les indicateurs, en particulier le taux d'attrition, qui tend à augmenter. Si l'objectif quantitatif est atteint, il faudra donc vérifier si les profils correspondent bien aux métiers, qui sont de plus en plus pointus.

Nous mesurons encore mal l'impact sur l'attractivité militaire des mesures qui ont été prises et qui sont très intéressantes pour améliorer la qualité de vie du militaire et de sa famille. Je pense notamment au plan famille. Il sera intéressant d'en faire le bilan, puisque nous arrivons à la mi-parcours de ce plan – par exemple pour savoir si la crise a entraîné des retards.

Enfin, je voudrais faire un focus sur le logement. On se souvient du cri poussé ici, dans cette commission, en faveur du logement des gendarmes. La situation n'est pas pire dans les armées, mais il y a un vrai problème. Du reste, chaque armée veut valoriser son patrimoine et en tout cas le garder. On parlait du Val-de-Grâce, mais c'est pareil à Marseille : une caserne a été vendue à des promoteurs et le général voudrait bien, si l'opération ne marche pas, la récupérer pour en faire des logements décentes pour les militaires. Je voudrais donc que nous restions également très attentifs au logement.

J'en reviens au recrutement : avril et mai sont restés dans l'histoire comme des mois sans incorporation, Mme la ministre atteindra pratiquement son objectif de 26 000 contrats nouveaux, avec un schéma d'emploi de 188 personnes au lieu 300, soit seulement 112 emplois de moins.

L'armée s'est donc adaptée à l'urgence, mais n'est-ce pas, au fond, sa fonction ?

**M. Joël Guerriau, co-rapporteur.** – Je me suis intéressé aux méthodes innovantes de communication et de ciblage du public qui ont été utilisées pour augmenter le recrutement. La dernière campagne de recrutement de l'armée de terre est exemplaire. En misant sur le big data et l'intelligence artificielle, elle repère sur les réseaux sociaux les profils pertinents, leur adresse des messages et des micro-vidéos ciblées, et, apprenant de ses erreurs, elle améliore en permanence ses méthodes de ciblage en fonction des retours...

Par ailleurs, la mise en place du logiciel de recrutement interarmées SPARTA devrait faciliter le suivi des candidatures par les recruteurs, améliorant les conditions de leur discernement tout en raccourcissant la procédure.

Pour aider encore à la réduire, nous préconisons dans notre rapport de pérenniser la simplification du contrôle médical mise en œuvre pendant la crise, avec une visite au lieu de deux.

J'en viens aux pensions militaires, qui viennent de faire l'objet d'un rapport remarqué du HCECM, le Haut comité d'évaluation de la condition militaire. Ce rapport permet de mesurer combien les pensions sont importantes et centrales dans la condition militaire. Toute réforme doit être entreprise avec la plus grande prudence car c'est en fait tout l'édifice des carrières militaires qui sera fragilisé.

Les pensions militaires servent aussi des objectifs de défense, en maintenant la jeunesse des armées.

Les règles sont en effet particulières, avec la possibilité d'une liquidation immédiate au bout de 27 ans pour les officiers de carrière et de 17 ans pour les non officiers. Après respectivement 29 ans et 19 ans, les pensions sont ainsi servies sans décote. Les pensions restent proportionnelles à la durée de cotisation, mais celle-ci peut être largement majorée par des bonifications spécifiques.

Au total, dans son agencement actuel, ce système encourage les reconversions en milieu de carrière. Les pensions sont liquidées à 45 ans en moyenne. Ces conditions servent ainsi la démographie d'une armée d'emploi, qui doit en outre s'accorder avec la « haute intensité ».

Or, de 2003 à 2016, sous l'impact des réformes paramétriques successives, l'âge moyen des militaires s'est accru de presque 3 ans. Le retour à un schéma d'emploi positif depuis 2016 a porté un coup d'arrêt à ce vieillissement, mais la tendance à entrer plus tard sur le marché du travail, jointe à l'impact du chômage sur les reconversions de milieu de carrière, incitent à la vigilance.

Dès lors, toute évolution doit être envisagée avec prudence. Par exemple, dans la réforme envisagée par le gouvernement, les primes seraient intégrées dans la base de calcul, moyennant quoi le système « à points » tiendrait compte, au lieu des dernières rémunérations, de toutes celles perçues au cours de la carrière.

Difficile, dans ces conditions, de présumer d'un équilibre final qui dépendrait à la fois : du rendement du système, de la traduction des bonifications et de la décote dans ce système, de la part que représentent les primes dans la rémunération – qui diffèrent selon les cadres au sein des armées et sont elles-mêmes en plein devenir avec la nouvelle politique de rémunération des militaires – , enfin, du profil de carrière, plus ou moins ascendant...

Sont aussi à surveiller les modalités des pensions de réversion : elles impactent la condition militaire, dès lors que des risques particuliers sont encourus.

Ce sujet suscite une très grande inquiétude chez les militaires. La commission devra continuer d'exercer une vigilance particulière. Comptez sur vos deux rapporteurs pour suivre ce dossier de près.

En conclusion, nous proposons un avis favorable à l'adoption de ces crédits du programme 212.

**M. André Guiol.** – J'ai cru comprendre que l'on réduisait les temps de formation, or nous en avons vu récemment les conséquences fâcheuses pour d'autres secteurs, par exemple dans la police. Il faut donc être prudent et veiller à ne pas réduire le temps global de formation.

**M. Cédric Perrin.** – L'armée de l'air était la grande oubliée de la loi de programmation militaire avec un besoin supplémentaire que nous avons estimé à 3 500 postes ; il faudra encore recruter 1 000 pilotes pour satisfaire aux engagements. Pensez-vous que la trajectoire de la loi de programmation militaire permettra d'atteindre ces cibles ? J'en doute.

**M. Joël Guerriau, co-rapporteur.** – Grâce au rattrapage en cours, notamment via les ciblage sur les réseaux sociaux, les objectifs de la loi de programmation militaire seront pratiquement atteints dans tous les domaines. Une récente émission sur Public Sénat vient en outre de confirmer l'appétence des jeunes pour l'armée dans le contexte de la crise sanitaire.

**Mme Marie-Arlette Carlotti, co-rapporteuse.** – Nous resterons prêts à suivre la qualité du recrutement, car c'est un souci pour tout le monde.

**M. Christian Cambon, président.** – Je voudrais insister sur deux points. D'abord le sujet de l'immobilier : la commission doit y veiller, des décisions vont être prises et je pense notamment au Val-de-Grâce, sachant que l'on retrouve des sujets identiques en province. Une pression très importante s'exerce sur le logement des militaires, à laquelle nous devons rester attentifs.

Ensuite, la réforme des retraites, dont j'entends qu'elle pourrait revenir en discussion, même si on ne sait pas sous quelle forme. Ce projet a un impact sur l'état d'esprit des militaires, qui comptent beaucoup sur notre soutien pour que cette manifestation de la reconnaissance de la Nation que sont les pensions militaires soit maintenue.

**M. Joël Guerriau, co-rapporteur.** – C'est un sujet qu'il faudra creuser. La référence aux 6 derniers mois dans le système actuel permet, par exemple, de valoriser les pensions de ceux qui viennent de prendre du galon, évitant que celles-ci ne soient trop basses. Le renoncement à ce système pour une prise en compte de l'intégralité de la carrière aurait cependant une contrepartie : la prise en compte des primes. Il faudrait alors s'assurer que ce nouvel équilibre se traduise par un supplément d'équité.

**M. Christian Cambon, président.** – N'hésitez pas à bien balayer ce sujet dans les mois qui viennent, dans la perspective d'un avis que nous aurions à rendre.

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Défense » - Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis**

**M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis.** – Le programme 144 voit ses crédits progresser plus que la moyenne du ministère, avec une hausse de 8,9 %. Cette augmentation profite aux deux volets principaux du programme, à savoir le renseignement, sur lequel Yannick Vaugrenard reviendra dans quelques instants, et les crédits d'études amont.

Les crédits d'études amont progresseront de 80 millions d'euros, pour s'établir à 901 millions d'euros. Ces crédits commenceront en 2021 à financer le nouveau Fonds d'innovation Défense (FID, Ex-Definnov), qui atteindra à terme 200 M€. Sa montée en puissance se fera sur 5 ans. Comme prévu, ce fonds pourra intervenir dans des tours de table d'entreprises innovantes de la défense, jusqu'à 10 % de son encours. Il est à noter que ce montant de 200 M€ serait un socle minimal, auquel pourraient venir s'ajouter la participation d'autres acteurs publics ou privés, ce qui pourrait éventuellement permettre d'envisager des tickets par opération d'un montant supérieur.

Ce nouveau Fonds d'innovation Défense va dans le bon sens. Mais il ne saurait régler le fond du problème : les difficultés croissantes qui pèsent sur le financement des

entreprises de la défense, conduisant les plus fragiles à périlcliter ou à être rachetées par des acteurs étrangers.

De façon de plus en plus forte, les entreprises de la BITD font état des difficultés qu'elles rencontrent à se financer auprès du secteur bancaire, désormais quels que soient la taille de l'entreprise et son secteur d'activité (terrestre, aéronautique, naval). De très beaux noms de la BITD sont maintenant aussi concernés.

Les causes sont multiples :

- il n'est jamais facile, pour une entreprise, d'aller se plaindre de son banquier aux autorités de régulation ou même à la justice. C'est encore moins aisé dans le secteur de la défense, qui travaille en général dans la discrétion ;

- des éléments factuels incitant les banques à la prudence. On pense en particulier aux sanctions extraterritoriales américaines, qui avaient par exemple frappé BNP Paribas d'une amende de 9 milliards d'euros en 2014. Nous avons déjà évoqué ce sujet qui renvoie tout simplement à notre souveraineté ;

- l'action d'ONG qui veulent orienter l'opinion publique dans le sens d'une hostilité croissante aux ventes d'armes, et en définitive même à leur production.

À ce stade, nous pensons que pour faire évoluer la situation, il faut agir dans trois directions :

- établir un réel dialogue, autour des représentants de l'Etat (en particulier la DG Trésor, le Médiateur national du crédit et l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR)), entre les entreprises de la BITD et les banques ;

- faire comprendre, au-delà de la communauté de défense, la relation directe entre l'existence de la BITD et la souveraineté nationale ;

- œuvrer à défendre notre souveraineté économique, en nous soustrayant aux régimes de sanctions extraterritoriales ou en développant des solutions nationales de financement, par exemple à travers des fonds d'investissement privés d'un genre nouveau. Notons tout de même, à ce sujet, que nous Européens sommes aussi en train de définir une extraterritorialité, par exemple en matière de lutte contre le blanchiment et le terrorisme.

C'est un vaste sujet et nous ne pouvons l'épuiser ici : il nous faudra continuer à nous mobiliser sur ces questions fondamentales.

Enfin, je voudrais signaler très brièvement que nous avons été étonnés et choqués de découvrir la réduction de voilure de notre réseau de missions militaires à l'étranger, dans des postes très sensibles (Alger, Tunis, Amman, Tbilissi (qui couvre l'Arménie et l'Azerbaïdjan)), ou même Londres et Moscou. C'est un contresens total, dans le contexte actuel. On cherche à économiser quelques centaines de milliers d'euros quand le budget de la mission augmente d'1,6 milliard d'euros !

Voici donc les réserves et les nuances qu'il me paraissait utile d'apporter à ce budget du programme 144 qui reste, sur le plan budgétaire, positif car marqué par un accroissement sensible des crédits.



**M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis.** – Le programme 144 porte une partie des crédits du renseignement, pour un peu plus de 400 millions d’euros (406,4 M€).

Ces crédits concernent deux services du « premier cercle » qui dépendent du ministère des armées : la DGSE (Direction générale de la sécurité extérieure) et la DRSD (Direction du renseignement et de la sécurité de la défense). Ces deux services ne sont pas du tout comparables en taille, la DGSE bénéficiant de crédits beaucoup plus importants dans ce programme.

J’aborderai en premier lieu la situation de la DGSE. Le service voit ses moyens augmenter, ce qui est conforme à la priorité affirmée par la LPM 2019-2025. Sur le programme 144, les crédits s’établiront en 2021 à 388 millions d’euros, soit une hausse de 11,4 %. Cette augmentation sensible reflète la poursuite d’un très important effort d’investissement. Il s’agit d’une part de mettre le parc immobilier à niveau, à la fois pour faire face à la croissance des effectifs, et pour rénover certains bâtiments vétustes. Il s’agit également de procéder à des investissements dans les capacités techniques, en particulier dans des domaines où le progrès technologique impose des investissements soutenus pour se maintenir à un bon niveau. Il faut savoir que les capacités techniques de la DGSE ont vocation à être partagées avec les 5 autres services du premier cercle.

Pour avoir une vision consolidée de ce service, il convient d’examiner aussi ses moyens humains. La DGSE compte aujourd’hui environ 7 100 personnes. Les effectifs devraient rester stables en 2021, avant de reprendre leur progression pour atteindre environ 7 800 personnes en 2025.

En intégrant les dépenses de personnel, les crédits de la DGSE s’établiront, en 2021, à 880 millions d’euros, soit une hausse de 7,7 % par rapport à 2020.

Enfin, il faut mentionner aussi l’existence des fonds spéciaux. La part principale des 76,4 M€ de fonds spéciaux va à la DGSE.

Pour porter une appréciation sur ce niveau de crédits, il faut considérer néanmoins que l’effort financier de la France dans le domaine du renseignement extérieur reste vraisemblablement encore un peu inférieur à celui consenti par l’Allemagne, et très sensiblement inférieur à celui consenti par le Royaume-Uni.

J’en viens maintenant à la DRSD, un service en transformation, qui réoriente de plus en plus son activité sur le renseignement. Rappelons qu’avec 1 500 agents, ce service doit mener un nombre très importants d’enquêtes administratives (311 000 enquêtes l’an passé), en vue d’assurer la protection de nos forces, du ministère et des emprises militaires, ainsi que des entreprises de la BITD. Le service a donc dû se moderniser considérablement, et mettre en place des outils d’aide au traitement des dossiers, en recourant notamment à l’intelligence artificielle.

Les crédits de la DRSD inscrits au programme 144 progresseront de 12,2 %, pour s’établir à 18,4 M€. En y incluant les dépenses de personnel, les crédits du service seront de 143,2 M€.

Au vu de ces éléments concernant le budget du programme 144, et notamment des crédits du renseignement, marqué par une hausse sensible, je vous propose d’émettre un avis favorable à l’adoption de ces crédits.

**M. Cédric Perrin.** – Je souhaiterais revenir sur le financement des PME. Un peu plus de deux ans après la création de l'Agence de l'innovation de défense, quel jugement posez-vous notamment sur la question de l'autonomie de l'Agence, et sur les points soulevés par le rapport de notre commission sur l'innovation de défense ?

Concernant les crédits d'études amont, on peut se réjouir de leur progression. Néanmoins, ils restent pour l'essentiel fléchés sur sept grandes entreprises. Dans quelle mesure les PME peuvent-elles également bénéficier de cette progression des crédits ?

**M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis.** – Nous avons naturellement auditionné le directeur de l'AID. Concernant tout d'abord la trajectoire définie par la LPM, les chiffres sont bien au rendez-vous à ce stade. Est-ce que la trajectoire beaucoup plus ambitieuse de la seconde partie de la LPM sera tenue ? Nous l'espérons, bien sûr.

Concernant la ventilation des crédits d'études amont, il est certain qu'ils profitent en première analyse essentiellement à de grandes entreprises. Mais c'est aussi parce que ce sont les porteurs de projets. Une partie des crédits irrigue ensuite toute la chaîne de sous-traitants. C'est un point de vigilance.

Mais cette question des crédits d'études amont ne doit pas faire oublier que le fonds du problème est l'accès des entreprises de la défense au financement, que ce soit pour le haut de bilan, les projets ou le bas de bilan. Il y a sur ce sujet une préoccupation très forte aujourd'hui. Tout récemment, une très grande entreprise française s'est vu refuser un paiement à l'étranger.

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Défense » - Vote sur l'avis de la commission**

**M. Pascal Allizard.** – Concernant l'ensemble des crédits de la mission « Défense », je reconnais que les chiffres sont au rendez-vous ; la LPM est respectée, ce qui explique que je sois favorable à l'adoption des crédits. Mais il me semble important de garder à l'esprit quelques réserves, notamment l'impact du prélèvement des Rafale du marché grec, la question de la bonne affectation du produit de cette cession, et la question du différentiel entre le produit de cession d'avions d'occasion et le prix d'achat des avions neufs qui viendront les remplacer. Pour ces raisons, je proposerais en quelque sorte un avis favorable, sous réserve des précisions que la ministre pourra nous apporter en Séance.

Second point d'importance, l'incertitude qui entoure le projet de loi d'actualisation. C'est un point fondamental, sur lequel nous avons besoin d'éclaircissements de la ministre.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous avons à de nombreuses reprises soulevés ces points importants. Tout d'abord, sur le plan méthodologique, la discussion en Séance doit justement servir à lever les ambiguïtés, et vos différents rapports préparent précisément ces débats.

Quant au respect de la trajectoire de la LPM, pour l'instant il faut donner acte que celle-ci est respectée. Évidemment, nous n'avons cessé de dire que c'était dans la seconde partie de la LPM que des difficultés étaient à redouter.

C'est bien pour cette raison que l'actualisation de la LPM est pour nous un point de très grande vigilance. Nous exigeons une loi d'actualisation et nous refusons de rentrer dans un régime d'ordonnances. C'est exactement ce que j'ai écrit au Premier Ministre et à la ministre des armées.

Pour ce qui est du contrat grec des Rafale, il y a le verre à moitié vide et le verre à moitié plein. Assurément, la vente du Rafale à un pays européen est un succès considérable. Mais il y a un différentiel de 700 millions d'euros. S'ils étaient perdus pour le MINARM, ce serait évidemment un problème majeur. Par ailleurs, je rappelle qu'il y aura un étalement des livraisons.

**M. Cédric Perrin.** – Concernant le verre à moitié plein évoqué par le Président, il faut être clair : sans le contrat grec, la chaîne de production aurait dû être fermée. Par ailleurs, ce contrat n'est pas arrivé par hasard. Le MINARM réfléchissait à ce scénario pour un éventuel contrat avec la Croatie. Le contrat grec, les perspectives en Croatie et peut-être en Suisse sont de bonnes nouvelles, même s'il faut toujours conserver une certaine vigilance.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Il est très important que la commande des Rafale remplaçant ceux livrés à la Grèce soit passée maintenant. Quand nous votons le budget, nous devons anticiper les besoins et les commandes pour les cinq années à venir.

**Mme Michelle Gréaume.** – Même si nous n'en partageons pas nécessairement les conclusions, je salue la qualité des rapports qui nous ont été présentés.

**M. Olivier Cigolotti.** – La création de la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) a clairement amélioré la disponibilité des matériels. La verticalisation a aussi porté ses fruits. Mais tout cela entraîne aussi une hausse des coûts. Il faudra intégrer cette dimension au moment de l'actualisation.

**M. Pascal Allizard.** – Il faut rappeler que 60 % de l'effort financier porté par la LPM sont concentrés sur les trois dernières années. Il faut donc toujours rappeler que le plus difficile est à venir, quand les marches de hausse des crédits vont doubler.

Quant à la vente des Rafale, je m'en réjouis tout à fait, mais il faut apporter sans délai une réponse aux conséquences sur l'équipement de l'armée de l'air et de l'espace. Je souscris donc au point de vue d'Hélène Conway-Mouret, et il est important que la ministre réponde sur ce point en Séance.

**M. Cédric Perrin.** – Il faut faire très attention à l'échéance de 2022. Pour que les entreprises puissent livrer, il faut passer les commandes dès maintenant. Mais la marche de 2022 sera-t-elle tenue ? C'est un vrai risque pour les entreprises.

Par ailleurs, je voudrais rappeler qu'en Allemagne, les députés du Bundestag n'hésitent pas à mettre la pression sur les industriels français dans le cadre des grands programmes de coopération SCAF et MGCS. A contrario, en France le MINARM travaille toujours seul, sans associer les élus. C'est très regrettable.

**M. Christian Cambon, président.** – Il est vrai qu'il est important que le MINARM s'ouvre plus aux élus. Le Parlement n'est pas là que pour servir de point d'appui quand le ministère a besoin de soutiens. Nous avons soutenu la LPM, mais cela n'a pas levé certaines difficultés d'accès aux informations et de travail en commun.

Concernant notre partenariat, l'Exécutif a peut-être sous-estimé l'importance du Bundestag dans le système institutionnel allemand. Et pour échanger avec les parlementaires allemands, les parlementaires français sont des interlocuteurs privilégiés. Nous avons donc un rôle important à jouer dans ces dossiers, sur lesquels il faut rester mobilisés et prudents.

**M. Joël Guerriau.** – Je souhaiterais avoir une pensée pour nos marins, sur lesquels la covid fait peser des contraintes particulières, comme un isolement de 15 jours avant les embarquements ou la suppression des escales.

**M. Bruno Sido.** – Il faudrait du reste que les marins soient parmi les populations prioritaires pour la vaccination.

**M. Ludovic Haye.** – Aujourd'hui, le SNU, le service national universel, et le SMA, le service militaire adapté, donnent de très bons résultats, particulièrement en termes d'insertion pour ce dernier dispositif. J'ai une question qui concerne Joël Guerriau et Marie-Arlette Carlotti : vous avez évoqué un recrutement qui se fait de manière allégée, pour partie en ligne, en raison des difficultés sanitaires, et je voudrais savoir si cela s'ajoute, ou si cela remplace le recrutement normal en SMA et SNU. Dans cette dernière hypothèse, il serait dommage de se priver de jeunes qui sont déjà dans l'institution et qui voudraient peut-être y rester.

**M. Joël Guerriau.** – Il s'agit là de deux choses différentes, en termes de tranche d'âge et de stratégie. Nous ne visons dans le rapport que le strict recrutement de l'armée. Nous n'y avons pas traité cette année du SNU, dont les crédits ne sont d'ailleurs pas rattachés à Défense. Nous aurons plus tard une investigation particulière à conduire sur ce dispositif à la faveur de sa montée en puissance, puisqu'il doit *in fine* toucher 800 000 jeunes, mais, pour l'heure, le SNU touche une population limitée.

**M. Ludovic Haye.** – J'entends bien. Mais il me semble que la question peut néanmoins se poser, dès lors que les jeunes exerçant un SMA ou un SNU sont susceptibles de constituer un vivier important pour les années à venir.

**M. Joël Guerriau.** – En effet, les jeunes concernés peuvent constituer un vivier très intéressant pour les armées.

**M. Christian Cambon, président.** – Je rappelle la position de la commission au sujet du SNU. C'est d'abord une initiative à prendre en considération car le lien entre la jeunesse, l'armée et la Nation tend à se distendre. C'est ensuite un dispositif qui ne doit pas impacter le budget des forces armées, qui n'ont pas à être en première ligne pour ce type de formation, en sollicitant plutôt l'éducation nationale ou les sports. C'est enfin un dispositif qui ne doit pas remettre en cause le SMA, qui touche de faibles effectifs mais s'avère très utile, ni le SMV, le service militaire volontaire, qui est organisé par les régions pour les « décrocheurs ». D'une façon générale, ces dispositifs répondent à des objectifs spécifiques et ils fonctionnent bien. Il convient donc de les laisser fonctionner ! Par ailleurs, j'observe qu'il existe aujourd'hui un certain flou autour du devenir du SNU. Quoi qu'il en soit, le sujet reviendra certainement.

Puis la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste et du groupe écologiste, solidarité et territoires, s'abstenant.

- Présidences de M. Pascal Allizard, vice-président et de M. Christian Cambon, président -

**Audition de M. Juan Guaido, président de l'Assemblée nationale du Venezuela  
et président de transition en charge de mettre en œuvre un processus électoral  
(sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 17 h 35.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 2 décembre 2020****- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Proposition de loi portant création d'un pôle public du médicament et des produits médicaux - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue Laurence Cohen et le texte de la commission sur la proposition de loi portant création d'un pôle public du médicament et des produits médicaux. Ce texte est inscrit à l'ordre du jour au sein de l'espace réservé du groupe communiste, républicain et citoyen, le mercredi 9 décembre prochain.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Je suis particulièrement heureuse de vous présenter ce matin le fruit d'un travail qui vise un objectif susceptible de rassembler toutes nos familles politiques. Le texte qui vous est soumis, à l'initiative du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), porte sur la création d'un pôle public du médicament et des produits médicaux, et s'inscrit dans le prolongement de nombreux travaux et débats pour lesquels notre haute assemblée s'est souvent montrée pionnière.

Comme marque de cet engagement pluraliste, je souhaiterais avant toute chose saluer la présence soutenue de nombreuses collègues de tous les groupes aux auditions que j'ai conduites. Ces auditions, qui ont embrassé l'ensemble des actrices et acteurs des filières – des salariés aux représentants des industriels, en passant par le syndicat de la répartition pharmaceutique ainsi que les principales agences compétentes – nous ont permis de partager les préoccupations et les alarmes que suscite aujourd'hui l'accès aux médicaments.

À l'origine de ce texte se trouvent en effet deux grandes préoccupations qui ne manqueront pas de faire consensus parmi nous. Je veux d'abord parler des tensions, voire des ruptures d'approvisionnement que subissent certaines lignes de production et de distribution de médicaments essentiels.

Plus de 1 500 médicaments ont été signalés en rupture ou en risque de rupture à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) en 2019, contre 404 en 2013, soit une multiplication des difficultés d'approvisionnement par près de quatre. Le contexte de crise sanitaire a accentué les tensions d'approvisionnement sur certains médicaments indispensables, en particulier les produits anesthésiants qui ont connu une augmentation de leur consommation supérieure à 2 000 % en l'espace de quinze jours à la fin du mois de mars 2020. Selon l'ANSM, le nombre de signalements de médicaments en tension devrait ainsi doubler en 2020 et pourrait avoisiner les 3 200 signalements.

Si aucune classe thérapeutique n'est épargnée par ce phénomène, les ruptures de stock ont majoritairement affecté les anti-infectieux, dont les antibiotiques, les médicaments du système nerveux central, les médicaments du système cardiovasculaire, les anticancéreux et les médicaments dérivés du sang. Les médicaments régulièrement exposés à des difficultés

d'approvisionnement sont en grande partie des médicaments anciens, peu chers et pourtant indispensables dans la prise en charge des patients.

L'une des principales explications de l'aggravation des pénuries avancées par l'ensemble des acteurs auditionnés, dont l'industrie pharmaceutique, réside dans la faible rentabilité des spécialités anciennes. Tombées dans le domaine public, exploitées par les producteurs de génériques, ces spécialités connaissent des baisses de prix continues, qui conduisent les entreprises pharmaceutiques à les produire en flux tendu, à délocaliser leur production pour profiter de matières premières moins chères et à diminuer drastiquement les stocks afin de préserver leur marge opérationnelle. Ce sont ces stratégies qui expliquent leur incapacité à faire face aux accélérations ponctuelles des besoins et qui exposent gravement notre couverture en médicaments essentiels en cas de situation exceptionnelle.

En poursuivant la maximisation de leurs profits sur les ventes de médicaments, les industriels contreviennent à leur obligation, pourtant inscrite dans le droit européen, d'assurer un approvisionnement approprié et continu des marchés nationaux. Sans surprise, les thérapies innovantes, beaucoup plus onéreuses, ne font pratiquement jamais l'objet de tensions d'approvisionnement.

Ces stratégies industrielles et commerciales des laboratoires ont des conséquences désastreuses pour l'accès des patients aux soins. Prenons l'exemple de Sanofi : sa décision d'arrêter la commercialisation de la spécialité Immucyst®, ce vaccin BCG utilisé comme antinéoplasique, a privé de nombreux patients d'un traitement qui leur aurait permis d'éviter une ablation de la vessie.

De même, comment ne pas s'inquiéter de la stratégie de ce groupe pharmaceutique français de se désengager de nombreux axes de recherche et développement (R&D), de fermer ses sites sur notre territoire, et nous placer dans une situation de dépendance par rapport à d'autres pays ?

Face à ces phénomènes, dont le risque n'est pas nouveau, notre arsenal juridique s'est progressivement doté d'outils dont nous sommes aujourd'hui contraints de constater qu'ils ne sont pas suffisants. Je pense d'abord à la licence d'office, qui constitue un point d'appui indéniable si l'on simplifie son maniement.

Je pense aussi aux mesures dérogatoires que nos assemblées ont votées à l'occasion du projet de loi instaurant l'état d'urgence sanitaire et qui, au rang des pouvoirs hors du droit commun accordés au Premier ministre en cette occasion, prévoient la réquisition de tout bien nécessaire ainsi que la possibilité de limiter la liberté d'entreprendre. Inutile de vous préciser, mes chers collègues, que même lorsque les services de réanimation de nos hôpitaux se sont retrouvés fortement menacés par des ruptures de curares, ces dispositions, dont l'opportunité ne faisait pourtant pas de doute, n'ont pas été déclenchées à l'égard des industriels pharmaceutiques...

Je pense enfin aux mesures de stockage votées dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, dont on peut certes reconnaître qu'elles vont dans le bon sens, mais qui sont menacées d'être vidées de leur substance par leur décret d'application. Aux quatre mois de stockage que nous avons définis, le Gouvernement, cédant aux pressions des industriels qui craignent une explosion de leurs coûts, préfère un seuil maximal de stockage des médicaments à intérêt thérapeutique majeur à seulement deux mois. Par ailleurs, que peut bien accomplir une mesure coercitive si l'État se dépossède des pouvoirs de sanction censés



garantir son application ? Pour l'année 2020, seule une sanction financière a été prise par l'ANSM pour rupture de stock, contre deux en 2019, pour un montant non publié et inférieur à un million d'euros, donc très faiblement dissuasif.

Face à ce constat sans appel d'une puissance publique démunie pour endiguer l'explosion des pénuries de médicaments, la proposition de loi redonne à l'État des leviers d'intervention afin d'assurer la continuité de l'accès des patients aux médicaments essentiels. Le recours à une solution publique de production de médicaments essentiels n'est pas un gros mot dans le débat public.

Je vous rappelle que, dans son rapport de septembre 2018, la mission d'information du Sénat sur les pénuries de médicaments et de vaccins, menée par nos collègues Jean-Pierre Decool et Yves Daudigny, a préconisé, dans sa proposition n° 8, l'institution d'« un programme public de production et distribution de quelques médicaments essentiels concernés par des arrêts de commercialisation, ou de médicaments « de niche » régulièrement exposés à des tensions d'approvisionnement, confié à la pharmacie centrale des armées et à l'agence générale des équipements et produits de santé. »

La feuille de route du Gouvernement pour 2019-2022 dans la lutte contre les pénuries de médicaments comprend elle-même une action visant à « expertiser la mise en place d'une solution publique permettant d'organiser, de façon exceptionnelle et dérogatoire, l'approvisionnement en médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) dans les cas d'échec des négociations avec les laboratoires concernés. »

En outre, plusieurs dispositifs étrangers, publics ou à but non lucratif, de production et de distribution de médicaments constituent des exemples prometteurs.

Le Brésil dispose ainsi d'un laboratoire pharmaceutique fédéral, abrité par la fondation Oswaldo Cruz que j'ai moi-même pu visiter en 2014 dans le cadre d'un voyage du groupe d'amitié France-Brézil que je préside. Ce laboratoire produit, à la demande du ministère de la santé, 35 références de médicaments essentiels. L'Inde compte, pour sa part, cinq entreprises pharmaceutiques publiques produisant, sous le contrôle de leur ministère de tutelle, de nombreux médicaments indispensables à un prix abordable. Enfin, la Suisse elle-même confie à sa pharmacie de l'armée le soin d'assurer, dans le cadre du service sanitaire coordonné, l'approvisionnement du pays en médicaments essentiels, soit en les fabriquant directement, soit en déléguant la production à des sous-traitants dans le cadre de contrats de garantie.

Dans la continuité de ces exemples, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi propose l'institution d'un programme public de production et de distribution de médicaments essentiels dont la mise en œuvre serait assurée par un pôle public *ad hoc*.

Je souhaite détromper celles et ceux de mes collègues qui verraient d'emblée dans ce projet l'expression d'un positionnement dogmatique, d'un objectif foncièrement irréalisable. Notre ambition n'est pas de substituer un appareil d'État à l'ensemble des filières de production pharmaceutique existantes – en quelque sorte de nationaliser la production de médicaments. Nous ne faisons que proposer une solution applicable de tout temps à tout bien public que l'initiative privée échoue à convenablement fournir : la participation, en complémentarité, de la puissance publique à sa production et à sa distribution.

L'audition du directeur général de l'agence générale des équipements et produits de santé (AGEPS) de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris, l'AP-HP, et du pharmacien en chef de la pharmacie centrale des armées (PCA) a conforté la capacité de maîtrise publique de la production, de la distribution des médicaments dans le cadre d'un nombre ciblé de spécialités sous tension. Dans cet esprit, l'objectif d'un pôle public du médicament « *semble pouvoir être atteint, dans le cadre d'un réseau d'acteurs publics et privés, [sous l'égide] d'un acteur public* ».

Loin d'une posture partisane, cette proposition de loi trace, pour notre pays, la voie dans laquelle de nombreux autres gouvernements de sensibilités politiques différentes se sont déjà nettement engagés.

La seconde ambition de ce texte n'est, à mes yeux, pas moins importante. Elle part du constat, lui aussi unanimement partagé, d'une défiance croissante de nos concitoyennes et concitoyens à l'égard des produits innovants, et notamment des vaccins. Nous pouvons diverger sur les remèdes à apporter à ce « mal du siècle », qui porte une menace extrêmement insidieuse pour la cohésion de notre modèle social ; mon groupe considère qu'un premier pas serait utilement franchi si nous renforçons la transparence autour des différentes étapes en amont et en aval de la dispensation des médicaments innovants : transparence de la recherche et de la participation de l'effort public ; transparence de la négociation du prix, dont les niveaux peuvent atteindre des chiffres indécentes qui limitent son accès précoce ; transparence enfin autour des démarches de pharmaco et matériovigilance qui accompagnent la commercialisation.

En ce sens, l'audition de l'observatoire de la transparence dans les politiques du médicament était particulièrement éclairante.

Concernant la recherche, il est incontestable que règne sur la recherche fondamentale une opacité entretenue par le « secret des affaires ». En son nom, nous sommes aujourd'hui dans l'incapacité de chiffrer avec précision, d'une part, les dépenses consenties par l'État au titre du crédit d'impôt recherche (CIR) en soutien aux entreprises privées, et, d'autre part, le prix de cession payé par ces dernières lorsqu'elles acquièrent un brevet d'invention, largement financé par des organismes publics de recherche. Je souhaiterais rappeler devant vous, mes chers collègues, que parmi les dix médicaments les plus vendus au monde, six sont des anticorps monoclonaux, issus d'une technique développée dans un laboratoire britannique financé par des fonds publics et que l'initiateur, prix Nobel de médecine, n'avait même pas souhaité breveter.

Autrement dit, l'effort d'innovation fourni par les industriels pharmaceutiques, pour indéniable qu'il soit, serait peu de chose sans la découverte initiale du principe ou de la molécule par des structures publiques essentiellement préoccupées par la santé des populations. Ceci doit être rappelé avec force : lorsqu'un industriel prétend, par une indemnité colossale réclamée à l'assurance maladie, amortir les frais qu'il a engagés au titre de sa recherche, il ne doit pas oublier qu'il a déjà bénéficié des fruits d'un travail fondamental, dont les droits lui ont été cédés sans considération des profits qui pouvaient d'emblée en être tirés.

Autre axe de transparence : la négociation du prix du médicament innovant. Par cette proposition de loi, mon groupe s'est montré précurseur des recommandations qu'a publiées le comité consultatif national d'éthique dans son avis du 30 novembre dernier, au sein duquel il fait de la transparence sur toute la chaîne du médicament et des produits de santé, sa recommandation première.

Bien que le comité économique des produits de santé (CEPS) voie un signe d'indépendance vis-à-vis des industriels dans son indifférence à des considérations de coûts pour la fixation du prix d'un produit innovant, le simple bon sens suffit à qualifier sa marge de manœuvre de très étroite face à des acteurs pharmaceutiques de grande taille, dont les marchés dépassent très largement le territoire national. Le rapport de force qui en résulte ne peut être que structurellement défavorable à la puissance publique, donc aux patientes et aux patients.

Aussi, il est nécessaire que la fixation du prix du médicament innovant, tout en maintenant comme critère principal l'amélioration du service médical rendu, intègre d'autres critères permettant d'objectiver sa valeur économique réelle et d'ainsi permettre que son coût pour les finances publiques soit rationalisé et mieux accepté.

Enfin, les grands scandales sanitaires de notre époque – dont le Médiateur reste le plus probant exemple – nous imposent de renforcer la transparence autour de la vigilance portée aux produits innovants commercialisés. Dans un récent rapport de 2018, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) rappelait que si la refonte de la pharmacovigilance était « bien engagée », elle restait « inaboutie », notamment en raison de l'obsolescence de la base nationale de pharmacovigilance où sont recueillies l'ensemble des notifications d'effets indésirables des médicaments.

Plus inquiétantes sont les lacunes entourant la matériovigilance des dispositifs médicaux, dont je vous rappelle que la mise sur le marché est seulement conditionnée par un marquage CE, sans que l'ANSM ne se soit préalablement livrée à une analyse bénéfices-risques, comme elle le fait pour le médicament lorsqu'elle délivre l'autorisation de mise sur le marché (AMM). À cet égard, la proposition de loi propose la mise en place d'un observatoire citoyen des vigilances, placé auprès de l'ANSM mais totalement indépendant, expressément chargé de vérifier la transparence des données communiquées au cours des signalements d'événements indésirables. Bien évidemment, cet observatoire, circonscrit par le périmètre de notre proposition de loi, pourrait s'envisager de manière plus large et ambitieuse, avec un rôle de contrôle et de transparence, au-delà des dispositifs médicaux, et ce dans un esprit de démocratie sanitaire.

De même, un pôle public du médicament et de la recherche se conjugue aussi au plan européen. Je voudrais à ce titre saluer l'initiative lancée il y a quelques jours par des organisations de citoyens autour du slogan « *No profit on pandemic* », avec l'objectif de réunir un million de pétitions pour saisir la Commission européenne afin de « *faire des vaccins et des traitements anti-pandémiques un bien public mondial, librement accessible à tous* ».

J'espère que l'examen de ce texte va nous permettre de faire bouger les lignes, dans le sens de l'intérêt général, de la santé publique.

Je voudrais terminer par un petit clin d'œil, peut-être prémonitoire : il y a deux ans, ma collègue Cathy Apourceau-Poly défendait devant vous un texte prévoyant la suppression de la prise en compte des revenus du conjoint pour le bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), que la majorité sénatoriale avait alors univoquement repoussé. Depuis que de progrès ! Le rapporteur pour avis de la mission « Solidarité », notre collègue Jean Sol, affirmait la semaine dernière devant nous que c'était « *sans doute à juste titre, que la dépendance financière vis-à-vis du conjoint ne devrait pas s'ajouter à la dépendance due au handicap* ».

Je forme le vœu que notre consensus mette moins de temps à se réaliser et que dès maintenant nous portions ensemble ce projet, plus que jamais nécessaire au renforcement de notre santé publique et à notre souveraineté industrielle.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Le constat de notre rapporteure est sans appel et le contexte de crise sanitaire est porteur. Je m’interroge toutefois sur la faisabilité et l’efficacité des propositions. Je ne suis pas sûre, en effet, qu’un pôle public français du médicament puisse s’approvisionner en matières premières sur le marché mondial de façon plus sûre que le privé. Ce pôle sera-t-il aussi capable de produire à un coût inférieur des médicaments anciens, notamment les génériques, qui sont déjà peu chers ? L’expérience semble suggérer plutôt l’inverse : lorsqu’un opérateur public se substitue à un opérateur privé, on constate généralement que le coût augmente. Enfin, l’État a-t-il la capacité d’investir dans la construction de nouveaux sites de production *ex nihilo* ? Autant je comprends l’intention du texte, autant sa mise en œuvre me semble délicate.

**M. Martin Lévrier.** – L’article 1<sup>er</sup> crée un programme public de production et de distribution des médicaments et des dispositifs médicaux. Mais le comité de pilotage de la stratégie de prévention et de lutte contre les pénuries de médicaments, créé par Agnès Buzyn en 2019, semble déjà remplir cette fonction de planification. Quelle serait la complémentarité entre les deux ?

De même, l’article 2 crée un pôle public du médicament, mais l’ANSM et l’Inserm ne remplissent-elles pas déjà les missions qui lui seraient confiées ?

L’article 5, enfin, augmente la taxe assise sur le chiffre d’affaires des entreprises pharmaceutiques de 0,17 % à 1 %, afin de mettre à contribution les industries pharmaceutiques pour financer le pôle public du médicament. Combien rapporterait cette hausse en valeur absolue ?

**Mme Émilienne Poumirol.** – Merci à notre rapporteure d’avoir porté ce sujet important, à l’heure où la crise sanitaire révèle l’ampleur des pénuries de médicaments. M. Jomier avait défendu, lors de l’examen du PLFSS, un amendement pour augmenter les stocks de médicaments, mais il n’a malheureusement pas été retenu par l’Assemblée nationale. Les pénuries, qui étaient rares il y a une quinzaine d’années, deviennent récurrentes. Nous partageons l’analyse de notre rapporteure sur la nécessité de renforcer la transparence sur toute la chaîne du médicament, notamment sur les prix ou la participation de l’effort public, à travers la recherche fondamentale ou le CIR, à l’élaboration des nouveaux médicaments. Il conviendrait ainsi de renforcer les moyens du CEPS afin que la négociation avec les industriels soit moins inégale.

Il me semble, en revanche, que cette proposition de loi oublie un petit peu l’Europe, qui pourrait pourtant jouer un rôle pour les relocalisations industrielles. Nous importons 80 % des matières premières de Chine ; 40 % seulement de notre pharmacopée courante sont fabriqués en Europe. Il semble difficile d’agir seulement à l’échelle française pour relocaliser. Il conviendrait de définir une stratégie européenne. La Commission européenne s’est d’ailleurs emparée de ce sujet.

Quel serait le statut du pôle public que vous proposez ? Quelles seraient ses modalités d’action ? Quel serait son lien avec l’AP-HP ou la pharmacie des armées, qui semblent déjà jouer un rôle similaire ? Quelles seraient les modalités de fabrication ? Le droit autorise déjà des réquisitions. Mais ne serait-il pas préférable de privilégier plutôt des

conventions avec des laboratoires français – on a encore la chance d’abriter en France plusieurs sites de production – afin qu’ils fabriquent certains médicaments en tension d’approvisionnement, comme l’amoxicilline par exemple ?

Enfin, la hausse de la taxe sur le chiffre d’affaires ne risque-t-elle pas de pénaliser nos entreprises face à leurs concurrents étrangers ?

**Mme Nadia Sollogoub.** – J’ai participé à la mission d’information sur les pénuries de médicaments et de vaccins. Vous aviez, dès le début, exprimé votre conviction que l’État devait jouer un rôle accru dans la production, mais toutes les conclusions du rapport n’allaient pas dans le même sens.

La crise liée à la covid montre que les problèmes sont nombreux et ne concernent pas seulement la production de médicaments : il faut évoquer aussi la stratégie, la gestion des stocks ou la logistique – le vaccin doit par exemple être conservé à -80°C. Il convient donc de travailler sur toute la chaîne de production du médicament. Mais comment insérer ce pôle public dans une chaîne complexe et mondialisée ? Enfin, si je souscris à l’intérêt de relocalisations, il ne faut pas oublier que l’industrie pharmaceutique repose avant tout sur de l’industrie chimique, source de désagréments pour les riverains. La population est-elle prête ? Beaucoup se sont réjouis de voir certaines usines chimiques fermer...

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Pour s’approvisionner en matières premières, le pôle public pourra passer des contrats, dans le cadre de marchés publics, avec des fournisseurs certifiés par les autorités de sécurité sanitaire. Il faut se départir de l’image d’une grande usine étatique toute puissante. Notre proposition de loi vise à ce que la puissance publique puisse piloter certaines structures existantes, non les remplacer. Il ne s’agit pas de supprimer ce qui fonctionne, mais de corriger les dysfonctionnements. L’État ne dispose pas à l’heure actuelle – on le voit avec la pandémie – des outils nécessaires pour garantir sa souveraineté. Il convient donc de le doter des moyens pour assurer un pilotage public effectif. J’ai cité dans mon propos introductif certains exemples, mais mon rapport en contient d’autres. Les cas de la Suisse ou du Brésil sont éclairants et nous fournissent des pistes pour construire un pôle public et retrouver notre souveraineté en la matière.

Le comité de pilotage instauré en 2019 est d’abord une instance de réflexion et de concertation entre les acteurs publics et privés. Le pôle public, lui, constituera un levier opérationnel de mise en œuvre d’une stratégie concertée. Il élaborera un plan d’action à cette fin. Il est vrai que ses missions pourront chevaucher celles de l’ANSM : il appartiendra au décret d’application de préciser leurs missions pour garantir leur complémentarité.

Mme Poumirol a raison, une action au niveau européen est nécessaire. Notre proposition de loi s’inscrit toutefois dans le contexte d’une niche parlementaire et est donc nécessairement modeste. Elle reprend des idées que notre groupe porte depuis longtemps, mais nous ne pouvions pas être exhaustifs en cinq articles. L’idéal serait évidemment que tous les pays européens mettent en place de tels pôles publics et qu’ils s’articulent au niveau européen. On voit bien, avec la crise, que c’est un peu le « chacun pour soi » qui prévaut. Je suis inquiète quand je vois ce qui se passe avec les vaccins : c’est la course à l’échalote, chaque pays précommande des doses, sans concertation avec les autres. Pourtant, on n’arrivera pas à venir à bout de cette épidémie si on ne collabore pas à l’échelle mondiale.

Les pénuries ou les tensions d’approvisionnement peuvent provenir de l’amont, la production, comme de l’aval, la distribution. Il faut donc imposer aux laboratoires d’allouer

un stock minimal aux répartiteurs. Actuellement, les exigences posées ne permettent pas toujours d'alimenter toutes les officines.

Encore une fois, le pôle public que nous proposons n'est pas une super-usine : il aura pour mission d'assurer l'approvisionnement d'un nombre limité de médicaments essentiels, dans le cadre d'une stratégie bien établie. Nous avons déjà fait cette proposition à Mme Touraine, puis à Mme Buzyn, en vain ! On s'inspire un petit peu, en l'élargissant, de ce que font déjà, à une plus petite échelle, l'AP-HP ou la pharmacie des armées. Le pôle public ne pourra pas tout régler. La complémentarité avec les autres acteurs sera fondamentale. Pour financer ce pôle, nous proposons de mettre à contribution les grands laboratoires en portant la taxe sur le chiffre d'affaires de 0,17 % à 1 %, mais j'observe que le PLFSS prévoit déjà de la relever à 0,18 %, ce qui me semble insuffisant. Cette hausse devrait rapporter quelques centaines de millions d'euros, mais je vous communiquerai un chiffre plus précis lors de l'examen en séance.

**M. Daniel Chasseing.** – Je remercie notre rapporteure pour son travail très intéressant et très complet. Les pénuries de médicaments sont un problème réel. Aux exemples qui ont été mentionnés, on pourrait ajouter les corticoïdes ou les vaccins. Parfois, comme pour le BCG, c'est dû à une faible rentabilité. Vous indiquez que la défiance envers les vaccins diminuera. Cette défiance est liée à des articles qui laissent croire que les vaccins pourraient avoir des effets secondaires, comme la sclérose en plaques, mais cela n'a jamais été prouvé. Je ne suis donc pas sûr qu'un pôle public fera mieux en la matière. En ce qui concerne le Médiateur, des endocrinologues indiquaient dès 2006 qu'il ne fallait plus le prescrire en dehors de son AMM, mais il n'a été retiré qu'en 2009 ; l'ANSM a, pour le moins, tardé. Il semble que l'Europe, en dépit de ces carences, a déjà précommandé des doses de vaccin contre la covid afin de les distribuer dans tous les pays membres.

Comment contraindre les entreprises à posséder quatre mois de stocks ? Cela devrait être possible au niveau de l'État. L'idée d'une complémentarité d'action entre le pôle public et les entreprises privées semble judicieuse, mais bien difficile à mettre en œuvre ! Enfin, pourquoi ne pas appliquer la proposition n° 8 du rapport de la mission d'information du Sénat, dont les rapporteurs étaient MM. Deccol et Daudigny, visant à confier à la pharmacie centrale des armées le soin de produire et commercialiser des médicaments régulièrement exposés à des tensions d'approvisionnement ?

**M. René-Paul Savary.** – Ce rapport a le mérite de mettre les pieds dans le plat sur un sujet central qui nous préoccupe tous. Je rappelle que le médicament représente 16 % du PLFSS, une dépense entre 30 et 35 milliards d'euros, ce qui n'est pas anodin.

Je me permettrai toutefois quelques remarques. Vous évoquez le service des armées ; mais celui-ci sait commander : la preuve en est qu'il n'a jamais démenti avoir commandé de l'hydroxychloroquine pour protéger les militaires !

Il faut souligner aussi notre talent pour détruire les laboratoires installés en France – je pense à Boiron – car on limite le remboursement de l'homéopathie ; cela prouve bien qu'on préfère la chimie aux produits naturels. Je pourrais citer aussi le cas d'Ipsen.

Nous avons, avec Alain Milon, défendu un amendement, pour que la discussion entre le CEPS et les laboratoires prenne en compte les investissements et les installations en Europe. Mais ces discussions ne suffisent pas : elles sont très complexes et, finalement, la loi du marché s'impose. Le problème est que les laboratoires sont souvent des multinationales :

pour obtenir des financements, ils s'adressent à d'autres pays, aux États-Unis par exemple, et compte tenu de la complexité de notre système, les investissements vont ailleurs. En France, on sait trouver les molécules en recherche fondamentale, mais on ne sait pas développer la recherche appliquée nécessaire pour développer de nouveaux médicaments : ceux-ci sont alors développés ailleurs et on doit ensuite les racheter très cher.

Alors que faire ? La création d'un pôle public est une solution, mais peut-être pas dans l'immédiat. On peut aussi essayer d'améliorer notre dispositif existant. Ce que l'on constate aujourd'hui dans le domaine des médicaments est la conséquence de la révolution des génériques, qui ont fait baisser les prix. La stratégie des laboratoires n'a sans doute pas été la bonne. Face à la concurrence de l'amoxicilline générique, le laboratoire a baissé le prix du clamoxyl® à tel point qu'il était devenu moins cher que les génériques ! Il s'agissait de faire en sorte de reconquérir la place du clamoxyl®, mais cette stratégie tirait tout le monde vers le bas, et on en voit les conséquences.

La question des médicaments dérivés du sang est spécifique et mériterait d'être creusée, car il y a des problèmes au niveau de l'établissement français du sang (EFS). Il conviendrait de revoir la stratégie pour ces produits.

Les dispositifs médicaux ne relèvent pas non plus de la même approche. Attention à ne pas faire fuir les chercheurs dans un domaine où la France est en bonne place, comme pour les valves cardiaques : veillons en tout cas à ne pas reproduire la même erreur qu'avec les génériques.

Quant à la question d'un observatoire citoyen des dispositifs médicaux, j'avoue qu'avec la crise je suis devenu beaucoup plus favorable à la démocratie sanitaire, mais avant de vouloir la refonder, essayons d'abord de faire fonctionner les structures qui existent : si on avait utilisé les outils de démocratie sanitaire qui sont installés au niveau territorial auprès des agences régionales de santé (ARS), on aurait pu traiter les problèmes plus en amont. Mais en période de crise, on ne le fait pas, car on n'a pas le temps de se réunir...

**Mme Corinne Imbert.** – Votre proposition de loi est courageuse et fait honneur à vos convictions. Les ruptures de stock de médicaments n'ont jamais été aussi nombreuses, et sont insupportables pour les patients et les professionnels de santé. Ce problème renvoie à un enjeu de relocalisation de la production en France ou en Europe. Si l'installation de nouvelles usines de productions chimiques en France peut sembler délicate en raison des risques et du sentiment de l'opinion, car il s'agit d'établissements Seveso, on ne doit malgré tout pas s'interdire d'étudier les moyens d'augmenter la production des sites industriels pharmaceutiques existants pour réduire notre dépendance, qui s'est accrue en dix ans, à l'égard des principes actifs fabriqués à l'étranger, notamment en Asie.

Tout cela nous renvoie au positionnement de l'État. Depuis 35 ans, tous les gouvernements réduisent les crédits alloués au médicament sous la forme de mesures d'économie figurant au PLFSS. Le médicament a été, avec l'hôpital, l'une des deux variables d'ajustement du PLFSS : alors qu'il ne pèse que 16,5 % du budget de la sécurité sociale – je n'inclus pas le budget 2021, qui est atypique – il contribuait, jusqu'à l'année dernière encore, à 50 % des économies au titre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam).

De la même manière, depuis plus de dix ans, l'assurance maladie a mis en place des quotas de médicaments. Si l'engagement de remboursement de l'assurance maladie pour

un médicament donné est dépassé, le médicament n'est plus remboursé le reste de l'année. Les quotas concernaient au départ 400 références, contre 720 aujourd'hui.

Ce sujet nous amène aussi aux vaccins, et à ce titre, je me demande quelle sera la position du Gouvernement concernant le vaccin contre la grippe saisonnière pour l'année prochaine. Au mois de juin déjà, nous savions qu'il allait manquer deux millions de doses cette année. Il y a une volonté de vacciner plus de concitoyens contre la grippe saisonnière, mais nous n'y mettons pas les moyens en demandant aux industriels de fabriquer plus de vaccins. Quelle sera l'attitude du Gouvernement, en janvier 2021, face aux industriels qui produisent ces vaccins, pour que l'on ne se retrouve pas à l'hiver prochain dans la situation que nous avons connue cette année ?

Un programme public pour des médicaments qui sont en arrêt de commercialisation paraît facile à envisager. En revanche, comment aborder la question pour les médicaments en rupture d'approvisionnement ? Comment anticiper ces ruptures ? Certes, les laboratoires ont l'obligation légale de déclarer les risques de rupture, mais comment un pôle public du médicament pourrait-il avoir la réactivité suffisante pour corriger ce risque ? Nous sommes en effet dépendants des déclarations des entreprises, avec toujours un petit temps de retard. Comment le pôle public prendrait-il concrètement la main ? Cela veut-il dire qu'on réduirait ce pôle public à des médicaments dits « matures », c'est-à-dire peu chers et qui n'intéressent plus les industriels ?

Enfin, je reste sur ma faim concernant l'appréciation du coût de ce pôle public du médicament. La taxe que vous proposez suffira-t-elle à en assurer le financement ?

**Mme Véronique Guillotin.** – Nous partageons tous le constat d'une situation d'urgence qui ne fait que s'aggraver. S'il paraît séduisant de trouver une solution pour résoudre les ruptures d'approvisionnement, j'ai un doute sur la pertinence du pôle public. La question demeure de savoir s'il pourra réellement améliorer la situation actuelle, et avec quels moyens. Je salue toutefois la démarche.

Le rapport de MM. Decool et Daudigny avait ouvert de nombreuses pistes, qu'il est aujourd'hui urgent de s'approprier. La production publique n'est pas la seule solution. Des opérateurs savent produire les médicaments. Ne serait-il pas plus simple de contractualiser avec eux de manière plus ferme, plutôt que d'essayer de se substituer à eux ?

Vous évoquez les exemples indien, brésilien et suisse. Dans la même lignée, avez-vous réalisé un *benchmarking* sur les pays européens voisins de la France ? Ces pays sont-ils dans la même situation que nous, et quelles solutions ont-ils pu trouver de leur côté ? La hausse de la taxe sur le chiffre d'affaires des laboratoires ne comporte-t-elle pas un risque de perte de compétitivité, qui aggraverait encore la situation ?

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – La LFSS pour 2020 prévoit quatre mois de stockage, mais ce délai est finalement passé à deux mois pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, et à un mois pour les autres. Il y a également une liste de dérogations en préparation, dont on ne connaît pas encore vraiment les contours. Le vrai problème à mes yeux est que les sanctions qui pourraient être infligées par l'ANSM sont très peu dissuasives et rarement appliquées. Des outils sont donc disponibles. Au niveau de notre groupe, par exemple, nous essayons plutôt de récompenser les entreprises vertueuses. Mais les sanctions restent tellement peu dissuasives que cela ne fonctionne pas ! En dix ans, un laboratoire



comme Pfizer a fait environ 377 milliards d'euros de profits. Une taxe de 1 % qui frapperait le chiffre d'affaires, resterait donc modeste pour ce laboratoire...

Lorsque j'étais membre de la mission d'information sur la pénurie de médicaments, j'avais avancé la proposition de mettre à contribution la pharmacie centrale des armées, et j'ai été très heureuse de la retrouver parmi les recommandations du rapport. Cette idée de mobiliser la PCA et l'AGEPS a précédé celle de la création d'un pôle public en tant que tel, qui suscitait, je le sentais, des réticences du Gouvernement, tant sous les mandats de François Hollande que d'Emmanuel Macron. Mais, lorsque nous l'avons entendue en audition, la PCA nous a fait comprendre qu'elle n'y tenait pas du tout. En effet, elle a déjà pour mission de répondre aux besoins de l'armée et aux risques que prennent les soldats. L'AGEPS, quant à elle, trouve l'idée intéressante, mais reste une petite structure. Il faut donc une véritable volonté politique, ainsi que des moyens humains et financiers suffisants.

J'entendais à la radio un spécialiste expliquer que, curieusement, les Français étaient de très grands consommateurs de médicaments, mais qu'ils avaient une grande défiance envers les vaccins. Or, en réalité, il n'y a jamais de risque zéro ! Sur cette question des vaccins, il nous faut donc être très attentifs en tant que parlementaires, car les choses vont très vite. Plusieurs vaccins contre la covid sont déjà sortis. Il faut que nous apportions une garantie de transparence et de sécurité sur les nouveaux vaccins.

Je salue votre intervention, Monsieur Savary, car je trouve entre nous des convergences qu'il n'y avait pas auparavant. Sur le problème des génériques, vous avez raison : nous n'avons pas réussi à préciser, lors des auditions, ce qui, au sein du modèle économique des industries pharmaceutiques, relève de l'effet prix et de l'effet volume. Il y a aussi un effet volume pour les médicaments génériques à bas prix, qui sont largement consommés dans nos pays, mais nous n'avons pas d'éléments de chiffrage précis. Il faut donc effectivement creuser ce point. Toutefois, je doute franchement que les grandes entreprises acceptent de produire à perte des médicaments. Le cas de l'amoxicilline est un bon exemple des stratégies qui tirent vers le bas. Aujourd'hui, il n'existe plus que trois fournisseurs du principe actif dans le monde et un seul accident sur la chaîne entraîne de fortes conséquences.

Effectivement, la contribution du médicament à la maîtrise des dépenses de santé est importante. Concernant les anticipations du risque de pénurie, il est évident que le pôle public ne pourra pas répondre à tout du jour au lendemain. L'ambition n'est pas de se limiter à des médicaments anciens. Il faut imaginer une anticipation nécessaire d'au moins dix-huit mois, avec un travail de suivi et d'actualisation par rapport à la réalité de la situation. En tout cas, il faut aller dans ce sens, et certains exemples dans le monde démontrent que cela est possible. Pour être réactifs, il faut aussi avoir une revue extrêmement précise des capacités de production de médicaments et de principes actifs sur le territoire. Lors des différentes auditions, nous avons pu constater que nous ne maîtrisons pas un certain nombre d'éléments. Il est donc important d'avoir cette transparence sur les données.

La taxe de 1 % contribuera au financement du pôle public. Je ne sais pas si elle sera suffisante. En tout cas, c'est un premier pas. Mon groupe et moi-même sommes de toute façon les premiers à déplorer l'insuffisance de la fiscalité pour les grands groupes multinationaux et pharmaceutiques.

Nous ne visons pas une substitution du public aux capacités de production du privé. On peut penser conclure des contrats de sous-traitance, notamment pour la production de molécules essentielles. Nous avons des exemples, notamment en Suisse, de contrats de

garantie passés avec la pharmacie de l'armée. Nous devons nous inspirer de ce genre d'expériences pour monter notre pôle public. Comme je l'ai évoqué, nous devons aussi prendre pour point d'appui ce que fait l'AGEPS, qui approvisionne les hôpitaux de l'AP-HP.

**M. Philippe Mouiller.** – Beaucoup de questions restent en suspens en matière d'organisation, de financement, mais aussi du point de vue du rôle de l'action publique dans la démarche. Nous serons heureux d'en débattre en séance, mais notre groupe ne votera pas le texte de la commission.

#### EXAMEN DES ARTICLES

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Il n'y a pas d'amendements à ce stade. Je vais donc mettre aux voix successivement les cinq articles de ce texte.

*Les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4 et 5 ne sont pas adoptés.*

*En conséquence, la proposition de loi n'est pas adoptée.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique portera sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.*

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – J'aurais aimé que l'on puisse avancer davantage sur ce sujet. Si je n'ai pas déposé d'amendements, c'est uniquement parce que j'ai été avisée que notre proposition ne serait pas adoptée, quelles que soient les modifications que nous aurions pu proposer. Je ne doute pas du fait que nous aurons un débat très riche en séance.

*La réunion est close à 10 h 55.*

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 5.*

### **Audition de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, candidate proposée par le Président de la République à la direction générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – En application de l'article 13 de la Constitution, nous accueillons ce matin Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, candidate proposée par le Président de la République à la direction générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Je salue nos collègues qui assistent à cette réunion à distance.

Cette nomination ne sera effective qu'en l'absence d'opposition des commissions parlementaires compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, dans les formes prévues par la Constitution. Si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés, le Président de la République ne pourrait pas procéder à cette nomination. À l'issue de l'audition, nous procéderons immédiatement au vote, ainsi qu'au dépouillement, de manière simultanée avec l'Assemblée nationale, qui a procédé à cette même audition plus tôt dans la matinée.

L'ANSM a été créée par la loi de 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, à la suite de l'affaire du Mediator. Cette agence est ainsi chargée de la délicate mission de concilier la sécurité des patients et l'accès au progrès thérapeutique. Ses prérogatives se sont accrues, et l'agence s'est trouvée très exposée dans plusieurs dossiers de natures très diverses : l'affaire Biotrial, la Dépakine, le Levothyrox, ou encore les implants texturés. Dans la crise sanitaire, l'agence a été très sollicitée, et pas uniquement sur la question controversée de l'hydroxychloroquine.

Notre commission est très attentive à la façon dont l'agence remplit ses missions. Elle a ainsi demandé une enquête à la Cour des comptes, dont les résultats ont été publiés il y a un an sous le titre : « ANSM : réarmer le gendarme de la sécurité sanitaire. »

Madame Ratignier-Carbonneil, la proposition de votre nomination s'inscrit dans une certaine continuité, puisque vous en êtes l'actuelle directrice générale adjointe. Je vous laisse la parole pour présenter les perspectives que vous envisagez pour l'ANSM pour les prochaines années, avant que nos collègues ne vous adressent leurs questions.

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, candidate proposée par le Président de la République à la direction générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.** – C'est un honneur pour moi que d'être reçue ce jour par votre commission. Cette procédure d'audition par le Parlement a, pour moi, une valeur hautement symbolique, puisqu'elle prend sa source dans la loi de 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé. Ses principes visent à garantir la pleine inscription de l'établissement d'expertise qu'est l'ANSM. Indispensable au bon fonctionnement démocratique, l'expertise doit pouvoir être questionnée par les citoyens, et au premier chef, par leurs représentants. C'est donc dans un esprit de pleine responsabilité que j'aborde cette audition, parfaitement consciente de la responsabilité qui pèsera sur les épaules de la future directrice générale de l'ANSM, tant sur la gestion de l'établissement que sur sa capacité à rendre compte régulièrement de son action.

Je vous propose d'intervenir en trois points, en vous présentant d'abord brièvement mon parcours professionnel et mes motivations, puis en vous exposant mon analyse des grands enjeux de l'ANSM, pour enfin conclure sur les étapes immédiates à suivre pour l'établissement.

Mon parcours professionnel, uniquement dédié au service public et à la santé, témoigne de mon profond attachement aux questions de sécurité sanitaire et de santé publique. Docteur ès sciences en immunohématologie, je suis chercheuse de formation. Ma première expérience au sein du laboratoire de recherche du professeur Kazatchkine, dans le domaine des xénogreffes, m'a permis de disposer d'une expertise scientifique clinique approfondie. J'ai rejoint en 2002 l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps), devenue ultérieurement l'ANSM, où j'ai exercé jusqu'en 2010 plusieurs fonctions en lien avec l'évaluation clinique des médicaments. Ces huit années m'ont permis d'acquérir de solides connaissances sur l'organisation sanitaire des produits de santé, à la fois françaises, mais également européennes, au travers de mes différents mandats à l'Agence européenne des médicaments (EMA – *European Medicines Agency*). Les questions de vigilance et de sécurité sanitaire ont été au cœur de mes fonctions, alliant quotidiennement expertise, mais aussi management d'équipes pluri-professionnelles.

À partir de novembre 2010, au travers de mes fonctions auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la santé, j'ai pu activement contribuer à la création du Fonds

d'indemnisation des victimes du Mediator et à la réforme du système de sécurité sanitaire des produits de santé, avec la rédaction de la loi du 29 décembre 2011, qui a notamment donné naissance à l'ANSM en mai 2012. Cette loi, fondée sur les nombreux travaux réalisés dans le cadre des commissions parlementaires et des assises du médicament, a été d'importance majeure. De ces deux années d'intense activité, je garde le souvenir d'un travail en concertation constante avec l'ensemble des parties prenantes, allant de la gestion des crises sanitaires du Mediator, mais également des implants mammaires Poly implant prothèse (PIP), à l'élaboration et au pilotage de politique publique.

C'est en mai 2012 que j'intègre la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), pour prendre la direction du département des produits de santé, dédié aux sujets de prise en charge et de remboursement des prêts, mais également à l'offre conventionnelle avec les professionnels de la pharmacie, de la biologie et de l'ensemble des dispositifs médicaux.

Depuis décembre 2016, j'ai le privilège d'assurer les fonctions de directrice générale adjointe auprès de Dominique Martin, au sein de l'ANSM. Établissement public administratif, l'agence est chargée de procéder à l'évaluation des bénéfices et des risques des produits à finalité sanitaire aux niveaux national et européen, ainsi qu'à celle des produits à finalité cosmétique.

C'est dans cette logique intégrée et assumée que je souhaite mobiliser mes compétences et mon expérience au service de la dynamique engagée par l'ANSM et ses collaborateurs, en guidant et en accompagnant cet établissement public de référence. L'objectif est d'assurer aux patients la mise à disposition de produits de santé sûrs et efficaces, ainsi que l'accès rapide et encadré aux innovations thérapeutiques.

J'en viens à ma perception des grands enjeux pour l'agence.

Dans le cadre de la deuxième année du contrat d'objectifs et de performance (COP) conclu avec le ministère des solidarités et de la santé en mai 2019, il est primordial pour l'agence et ses partenaires d'évoluer dans l'environnement le plus assuré possible. La connaissance approfondie des enjeux, tant internes qu'externes à l'ANSM, mais également les capacités d'anticipation et de mobilisation des acteurs constituent des atouts indéniables pour poursuivre et développer les axes stratégiques qu'elle porte.

Le premier d'entre eux est l'objectif d'ouverture de l'agence. Celui-ci se doit d'être poursuivi et accentué dans chacune des activités assurées par ses quelque 930 collaborateurs, afin de répondre aux attentes de la société. C'est un engagement au quotidien, qui requiert l'implication et la mobilisation de chacun, en particulier de la direction générale. D'abord, il s'agit de mieux faire comprendre les processus de décision de l'agence, afin de renforcer leur légitimité. Ensuite, l'objectif est d'associer plus étroitement encore les parties prenantes à la construction de nos réponses, qui se doivent d'être efficaces, compréhensibles, acceptables et pragmatiques. Aujourd'hui, chacun des quinze comités scientifiques permanents comprend à la fois des usagers et des professionnels du système de santé, ce qui est indispensable. Nous procédons également à de nombreuses auditions publiques, pour écouter l'ensemble des parties prenantes. Enfin, dans le respect des exigences légales, il importe de publier les données disponibles relatives aux produits de santé et aux processus de l'agence, toujours dans l'optique de renforcer sa légitimité et sa transparence.

Cette démarche d'ouverture s'articule de façon très étroite avec la politique de communication et d'information de l'agence, mais aussi avec la diffusion de la culture de la

gestion du risque. Cette approche focalise toutes les actions de l'ANSM non seulement sur la sécurité du patient exposé aux produits, et non pas seulement sur la sécurité des produits eux-mêmes. La prise en compte de la pluralité des expertises, et en particulier le savoir expérientiel du patient, est cruciale. Il faut également mobiliser les conditions nécessaires à l'adhésion en interne des collaborateurs de l'agence, pour une imprégnation collective et durable de la culture de la gestion du risque. Il faut assurer une gestion prédictive du risque, en prenant en compte l'ensemble des caractéristiques des produits de santé et les composantes de l'environnement ; mieux anticiper les situations à risque élevé qui font l'objet d'une gestion renforcée ; renforcer la couverture des besoins sanitaires des patients portant sur les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur ou des dispositifs médicaux sensibles ; et enfin, assurer la sécurité des produits de santé tout au long de leur cycle de vie, et renforcer la prévention du risque de mésusage des médicaments.

Par ailleurs, l'ANSM est un maillon essentiel pour accompagner le développement et faciliter la mise à disposition des produits de santé innovants, dans des conditions assurant la sécurité des patients. Les attentes sont majeures, tant de la part des patients qui espèrent des traitements nouveaux ou plus efficaces, que des professionnels de santé, des académiques, des industriels, des homologues européens et, au final, de l'ensemble de nos concitoyens. Ces activités d'accompagnement de l'innovation s'inscrivent très largement dans le cadre européen, depuis la production des avis scientifiques en amont des autorisations, en passant par les autorisations d'essais cliniques, et jusqu'aux autorisations de mise sur le marché (AMM). Il est donc indispensable de poursuivre le renforcement de notre positionnement européen pour l'accès précoce et sûr à l'innovation. Il faut encore aller plus loin, et améliorer les délais d'autorisation des essais cliniques, afin d'offrir au patient le service qu'il est en droit d'attendre. Enfin, il faut poursuivre et déployer le « guichet innovation », structure centralisée au sein de l'agence qui vise à fournir à tous les interlocuteurs les informations nécessaires pour accompagner leur recherche. Celles-ci peuvent être de niveau réglementaire, technique, et bien évidemment, de niveau clinique.

J'évoquerai maintenant quelques enjeux immédiats pour l'agence. Je ne peux pas terminer mon propos sans évoquer la situation sanitaire exceptionnelle que nous traversons aujourd'hui. L'agence, en tant que service public et agence de sécurité sanitaire, s'organise pour répondre à ses missions essentielles, notamment celles qui sont directement liées à ce contexte.

Face au coronavirus SARS-CoV-2, il s'agira pour l'ANSM d'adapter ses procédures à l'urgence actuelle, pour accélérer la mise au point, l'autorisation et la disponibilité de vaccins, dans le respect des normes de qualité, d'innocuité et d'efficacité. Bien que développés à une vitesse sans précédent, ces vaccins ne seront autorisés que s'ils sont sûrs, efficaces et de bonne qualité. Comme tous les médicaments, il est essentiel qu'ils soient étroitement surveillés après l'autorisation. C'est d'autant plus important dans le contexte d'un accès précoce. La stratégie de mise à disposition d'un ou plusieurs vaccins contre la covid-19 auprès de la population ou de certains sous-groupes est, comme vous le savez, recommandée par la commission technique des vaccinations de la Haute Autorité de santé (HAS). Dans ce cadre, l'ANSM mettra en place un dispositif de surveillance renforcée dédié, dans la plus grande transparence.

Autre enjeu majeur et immédiat, la démarche de gestion du risque visera à renforcer l'anticipation et la prévention des situations de tension ou de rupture d'approvisionnement en produits d'intérêt thérapeutique majeur. Je sais que le Sénat a beaucoup travaillé sur ce sujet. Les ruptures de stock sont des situations extrêmement

pénalisantes pour les patients, sur des champs thérapeutiques très importants. Je pense à l'oncologie, aux traitements antibiotiques, ou encore aux traitements antiparkinsoniens.

Par ailleurs, l'expérimentation du cannabis à usage médical sera mise en œuvre. Cette initiative démontre une volonté d'ouverture de l'agence, mais aussi une démarche de gestion du risque. Elle aura pour premier objectif d'évaluer la faisabilité du circuit de mise à disposition du cannabis, à savoir la prescription par les médecins, la dispensation par les pharmaciens, l'approvisionnement en produits et le suivi des patients. Le second objectif sera de recueillir les premières données françaises sur l'efficacité et la sécurité de l'utilisation du cannabis dans un cadre médical.

Enfin, pour assurer une réponse adaptée au contexte exceptionnel de cette épidémie, l'agence poursuit une démarche de déploiement du télétravail au sein de toutes les équipes. Elle s'inscrit ainsi dans le sens des orientations proposées par le Gouvernement, contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité de vie au travail des agents publics.

Pour conclure, je veux souligner l'importance de l'évolution de l'ANSM au cours des six dernières années, sous les deux mandats de Dominique Martin. Si l'opportunité m'est donnée de guider et d'accompagner les collaborateurs de l'agence, je m'emploierai à chaque instant à ce que l'ANSM soit une agence à l'écoute de ses usagers et de leurs attentes. Je souhaiterais qu'elle soit capable d'être agile, résolument en prise avec son temps, une agence au service de la sécurité de tous les patients, qui sont exposés et utilisent au quotidien des produits de santé.

**Mme Corinne Imbert, rapporteure pour l'assurance maladie.** – Vous avez une parfaite connaissance de l'ANSM. Vous venez d'évoquer la question de la vaccination contre la covid et de l'attention que portera l'agence une fois que la HAS se sera prononcée. Il y a quelques heures, on apprenait que le Royaume-Uni avait commandé 40 millions de doses, devenant ainsi le premier pays à disposer du vaccin. Quel sera concrètement le positionnement de l'ANSM sur la sécurité de la future campagne de vaccination ? En matière de pharmacovigilance, dans quelle mesure se mobilisera-t-elle pour garantir un suivi attentif des éventuels effets indésirables ? Au-delà des différents communiqués de presse diffusés par les laboratoires, avez-vous connaissance des dossiers scientifiques produits à ce jour par ces derniers ?

L'agence aura-t-elle les moyens humains et financiers de remplir les objectifs inscrits dans son COP, notamment en ce qui concerne le positionnement de la France en Europe dans l'accès à l'innovation ?

Quel bilan faites-vous de la réorganisation interne de l'agence, à la lumière des conclusions de l'enquête de la Cour des comptes réalisée en 2019 ?

L'ANSM a été mise en examen début novembre dans le scandale sanitaire de la Dépakine. Quel regard portez-vous sur le dispositif du règlement amiable des victimes créé en 2017 ? Donne-t-il satisfaction à la majorité d'entre elles ? Faut-il s'attendre, à l'avenir, à une multiplication des demandes de réparation en justice ?

**Mme Brigitte Micouleau.** – L'ANSM a pour mission d'assurer l'addictovigilance. Cela se traduit notamment par le classement des produits psychoactifs sur la liste des stupéfiants et des psychotropes. À propos du cannabis dit « thérapeutique » « de détente » ou « récréatif », la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé illégal

l'interdiction par la France de la commercialisation du cannabidiol (CBD), 19 novembre dernier, soulignant qu'il ne présentait pas d'effets psychotropes et nocifs sur la santé humaine. Quelle est votre position sur le CBD ? Encouragerez-vous cette libéralisation et cette légalisation ? Quel pourrait être le taux limite légal de tétrahydrocannabinol (THC) dans les produits commercialisés ?

**Mme Annie Delmont-Koropoulis, rapporteure pour avis de la mission « Santé ».** – Je vous remercie pour la clarté de vos propos liminaires. À la lumière de l'expérience de la crise sanitaire, comment voyez-vous l'amélioration de la coordination entre l'ANSM et les comités de protection des personnes (CPP) pour réduire le délai d'autorisation des essais cliniques ? La célérité avec laquelle les essais ont pu être réalisés pourra-t-elle perdurer après la crise ? La priorisation de l'autorisation des essais cliniques dans le traitement de la covid-19 a-t-elle eu pour effet de différer les autorisations d'essais dans d'autres domaines, notamment l'oncologie ?

**Mme Laurence Cohen.** – Aujourd'hui, l'ANSM ne dispose pas de la possibilité de prononcer des sanctions financières à l'encontre des fabricants qui n'auraient pas mis en œuvre les mesures de police sanitaire qu'elle prend en cas de dysfonctionnements constatés des dispositifs médicaux. Ne faudrait-il pas plutôt répondre à cette carence au travers de l'arsenal de sanctions que l'agence peut mobiliser en matière de matériovigilance ?

Les pénuries de médicaments se multiplient, et les signalements devraient vraisemblablement exploser en 2020. Avez-vous le sentiment que l'ANSM est assez bien armée, notamment en matière de moyens humains et financiers, pour assurer la surveillance effective des tensions d'approvisionnement ? Quelles sont éventuellement les clés qui lui manquent pour mieux prévenir les pénuries ?

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil.** – Je vais revenir sur le positionnement de l'ANSM par rapport aux différentes phases de la vaccination. Premièrement, les vaccins sont des produits biologiques, et à ce titre, la seule façon d'avoir une autorisation de mise sur le marché sur notre territoire est de passer par une autorisation de l'Agence européenne du médicament. Si l'avis est positif, la mise sur le marché concerne l'ensemble des États membres. Nous sommes particulièrement impliqués dans cette évaluation, car l'agence européenne se base sur les forces vives des différentes agences sanitaires des États membres. Par ailleurs, un système de *rolling review* a été mis en place dans le cadre des situations d'urgences sanitaires. Celui-ci permet de contracter les temps d'évaluation, sans que cela se fasse au détriment de l'efficacité ou de la sécurité. Il autorise le dépôt des données au fil de l'eau, ce qui permet une évaluation continue par les États membres. Ainsi, nous espérons obtenir un avis positif, pour une mise en application la plus précoce possible. Nous sommes aussi très présents dans l'autorisation des essais cliniques sur le territoire national. Bien évidemment, nous sommes aussi impliqués dans le suivi et la surveillance. Il est indispensable, encore plus quand l'accès des médicaments est précoce, qu'un dispositif de surveillance renforcée soit mis en place. Celui-ci aura deux dimensions. D'abord, la pharmacovigilance, grâce à l'existence de notre dispositif de déclaration. Le maillage de l'agence est assez unique en Europe, grâce à nos centres régionaux de pharmacovigilance, ce qui permet de faire remonter les déclarations spontanées des effets indésirables par les professionnels de santé, et surtout par les patients. L'épidémiologie des produits de santé constitue la deuxième dimension, sur laquelle je reviendrai.

Un autre point majeur, qui doit être le squelette de l'ensemble du dispositif de surveillance, est la transparence. Celle-ci est absolument nécessaire pour nourrir la confiance

de l'ensemble de nos concitoyens, cruciale pour accéder à la vaccination. Par exemple, dans le cadre de l'utilisation des médicaments thérapeutiques de la covid, nous avons mis en place une publication hebdomadaire sur notre site internet : elle reprend l'ensemble des effets indésirables, ainsi que l'analyse réalisée par nos centres régionaux de pharmacovigilance. Un travail analogue sera réalisé pour les vaccins. Nous aurons une communication et une analyse régulière sur ces effets.

Nous souhaitons aussi favoriser l'implication de nos parties prenantes. Tous nos comités scientifiques permanents rassemblent à la fois des représentants de professionnels de santé et des représentants d'usagers. Notamment, nous impliquons nos partenaires dans la co-construction du dispositif de surveillance, avec une dimension très importante, celle de l'adaptabilité. Nous avons également une *rolling review* pour l'évaluation des autorisations de mise sur le marché des vaccins.

Le premier pilier est donc la pharmacovigilance, la remontée des déclarations des effets indésirables – c'est ce qu'on appelle les déclarations spontanées. Le second pilier, indispensable, est l'épidémiologie des produits de santé. Nous avons la chance d'avoir un groupement d'intérêt scientifique (GIS), appelé Epi-Phare, qui réunit les compétences de la CNAM et de l'ANSM sur l'épidémiologie des produits de santé. Grâce au système national des données de santé, nous pouvons suivre l'ensemble des personnes affiliées à l'assurance maladie et donc leurs déterminants médicaux, leur consommation de produits de santé, de consultations médicales, de soins hospitaliers... Nous pourrions voir s'il y a une évolution en termes de comportement ou de consommation de soins des personnes vaccinées.

Ces deux piliers complémentaires permettent d'asseoir la surveillance, en toute transparence. Par exemple, le GIS Epi-Phare, avec lequel nous sommes en contact toutes les 4 à 8 semaines, suit la consommation des médicaments par la population française pendant les différentes phases de la crise sanitaire – confinement, post-confinement. Nous avons constaté une diminution de la vaccination obligatoire, une diminution de l'utilisation des produits de santé nécessitant un acte, comme l'injection intravitréenne de produits dans les cas de dégénérescence maculaire liée à l'âge (DMLA).

Concernant l'innovation et la stratégie européenne, je partage tout à fait les points qui ont été soulevés : innovation égale Europe. Pour qu'un médicament innovant soit autorisé sur le territoire national, il faut obligatoirement une autorisation de mise sur le marché européenne, à laquelle nous contribuons. Nous devons être présents au niveau européen, et c'est ce que nous faisons : nous regagnons notre place, nous sommes entre le top 3 et le top 4 ou 5 pour ce que l'on appelle le « *rappporteurship* », avec une présence très forte dans les avis scientifiques européens, notamment dans les domaines de l'oncologie, de l'infectiologie, de la neurologie ou des maladies rares.

Le rapport de la Cour des comptes l'a indiqué, l'ANSM, notamment sous l'impulsion de Dominique Martin, a évolué de manière extrêmement importante, avec les notions d'ouverture et de service public. Je pense notamment au sujet des essais cliniques. Nous devons encore renforcer cette démarche d'amélioration. En termes de délais, la procédure réglementaire prévoit 60 jours. Grâce à la mobilisation de l'ensemble de nos collaboratrices et collaborateurs, le délai moyen de réponse pour les essais cliniques se situe aux alentours de 42 à 43 jours en infraréglementaire, ce qui est attractif pour les promoteurs. Bien sûr, cela se fait dans un cadre sécurisé : jamais nous ne sacrifions la sécurité au profit de la rapidité. L'objectif est de mieux appréhender les évaluations et d'avoir une gestion du risque la plus adaptée. Ces résultats sont valables pour tous les médicaments hors covid. En



période de covid, nous avons accéléré les délais d'autorisation, sans pour autant différer l'autorisation des autres essais cliniques. Nous avons organisé l'agence, avec une priorisation plus importante pour les autorisations covid, mais, en oncologie notamment, les demandes d'autorisation d'essais cliniques ont continué. Le délai moyen d'autorisation n'a pas augmenté : il est toujours de 42 à 45 jours.

Pour les essais cliniques concernant la covid-19, le délai était de quelques jours, moins d'une semaine, au tout début ; aujourd'hui, il se situe entre 7 et 10 jours.

Les CPP se sont mobilisés pour répondre dans des délais les plus rapides possible. Cela permet de préfigurer le futur règlement européen relatif aux essais cliniques : l'ANSM délivrera alors une seule autorisation. Il est important de capitaliser sur ces améliorations en termes de délais. La crise de la covid-19 a permis de réinterroger un certain nombre de processus, notamment avec les CPP, et de démontrer que nous étions collectivement capables, avec toujours l'objectif d'assurer la sécurité des patients, d'accélérer la mise à disposition des autorisations d'essais cliniques.

Sur la Dépakine, je veux dire que l'Agence est aux côtés des patients dont les souffrances sont particulièrement importantes. Le valproate est une molécule ancienne qui a révolutionné la prise en charge des patients épileptiques. Comme pour tout médicament, il y a des bénéfices et des risques. Auparavant, l'information directe des patients n'était pas forcément le dispositif le plus mobilisé ; aujourd'hui, il est important que, en plus de cet indispensable colloque singulier médecin-patient, les patients aient un accès direct à l'information. C'est ce qui mobilise l'Agence depuis de nombreuses années, l'objectif étant de diminuer l'exposition des femmes en âge de procréer et des femmes enceintes au valproate : mise en place de protocoles d'accords de soins, obligation des premières prescriptions par un spécialiste et pictogrammes sur les boîtes de médicaments. L'ensemble de ces mesures ont eu une certaine efficacité, puisque nous sommes passés de 1 500 grossesses exposées au valproate en 2010 à un peu plus de 200 en 2019. Il faut impliquer les parties prenantes : les professionnels de santé, mais aussi, et surtout, les patients. Je pense à l'implication très importante de l'Association des parents d'enfants souffrant du syndrome de l'anti-convulsivant (Apesac), présidée par Marine Martin. Impliquer les patients nous permet d'adapter le contenu et le format de nos réponses pour proposer des mesures de réduction du risque les plus efficaces possible.

Un point sur le cannabis à usage médical. L'expérimentation débutera début 2021. Plusieurs arrêtés ministériels ont déjà été pris ; nous sommes dans la phase des appels d'offres, pour les produits mis à disposition de manière gracieuse, mais également pour la formation des professionnels des médecins et pharmaciens. L'implication des patients est extrêmement importante. Cette expérimentation d'envergure, assez unique en Europe, permet de valider les modalités d'utilisation du cannabis à usage médical, et d'obtenir les premières données sur l'efficacité de l'utilisation de ce produit. Un comité scientifique temporaire, qui réunit l'ensemble des parties prenantes, a été constitué : il a mené des auditions publiques très larges, à la fois de professionnels de santé, de patients et de nos homologues étrangers, afin d'avoir une approche de santé publique de l'utilisation du cannabis à usage médical.

Concernant le cannabidiol, un arrêté a été récemment pris au niveau européen. L'objectif est de trouver avec l'ensemble des institutions et des ministères compétents, chacun dans le respect de ses compétences, un juste équilibre. Il faut, à la fois, un bon usage et une information claire et précise des patients et des professionnels de santé.

**M. Dominique Théophile.** – Merci pour toutes ces explications qui ont apporté une réponse partielle à ma question. Il y a tout juste un an, la Cour des comptes a remis à notre commission une enquête visant à évaluer l'adéquation des moyens de l'ANSM à ses missions, en s'appuyant notamment sur la comparaison avec des agences européennes. La Cour a formulé, à cette occasion, une série de recommandations concernant la gouvernance, la gestion, les finances, les missions ou les conditions d'exercice de l'ANSM. La liste étant longue, je citerai seulement le renforcement et la systématisation des contrôles visant à prévenir les conflits d'intérêts, l'étoffement des moyens des centres régionaux de matériovigilance ou le renforcement de la sécurité des médicaments prescrits hors autorisation de mise sur le marché.

En tant que directrice générale adjointe, que pouvez-vous nous dire de l'accueil qui a été réservé à ces recommandations et si elles ont été, dans le contexte particulier que nous connaissons, suivies d'effets ?

**Mme Catherine Procaccia.** – Vous avez évoqué les pénuries d'antibiotiques, les essais cliniques, le guichet innovation. Je travaille sur les phages pour l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst). Je sais, par les auditions que je mène, que l'ANSM est assez ouverte sur cette question. Les phages ne sont pas des médicaments. Pour être développés, il faudrait des essais cliniques : comment peut-on en faire, alors qu'il n'existe pas de tissu industriel pour les produire ? D'autant que, pour l'instant, ils ne sont utilisés que pour un usage compassionnel. Dans ces situations difficiles, il est difficile d'étudier de nombreux cas et de prévoir des placebos. Pour les phages, ou d'ailleurs pour de nouveaux médicaments, votre guichet innovation peut-il proposer de nouvelles formes pour ce type de produits ? L'ANSM serait-elle prête à faire évoluer la réglementation pour ce type de soins ?

**Mme Michelle Meunier.** – Merci de votre présentation. Vous avez évoqué l'écoute des usagers et abordé la démocratie sanitaire. On peut mieux faire dans notre pays sur ce sujet. Quel peut être le rôle de l'Agence ?

**Mme Élisabeth Doineau.** – Merci pour cette présentation et pour les réponses que vous avez apportées.

Ma question rejoint celle de Catherine Procaccia. Tout comme vous, les parlementaires sont entre l'impatience de certains patients, qui voudraient accéder à des produits innovants parce qu'ils sont dans la détresse et qu'ils souffrent, et le scepticisme d'une grande portion de la population qui s'interroge sur la réalité sécuritaire des produits.

On le voit avec le vaccin contre la covid-19 : la vaccination des populations les plus âgées, doit respecter certaines précautions. Elles ne sont pas des cobayes. Pourtant, en France, on sait combien l'Agence que vous souhaitez diriger, mais aussi d'autres instances comme la Haute Autorité de santé, est extrêmement tournée vers la pharmacovigilance et la sécurité des patients. Des efforts sont à faire en termes de communication d'informations. Le site de l'ANSM s'adresse à des experts : les termes ne sont pas connus de tous, ce qui peut « embrouiller » un certain nombre de nos concitoyens qui ne sont pas des initiés. On parle mal de ce qu'on ne connaît pas ou de ce qu'on ne comprend pas. Pour votre crédibilité, notamment à l'égard de nos concitoyens qui font toujours preuve de scepticisme, vous auriez tout intérêt à rédiger de façon plus claire vos réponses scientifiques. Je ne parle pas de vulgarisation parce que, dans ce domaine, il faut garder une assurance scientifique, mais en tout cas, utiliser un langage qui puisse être compris de tous.

**Mme Christelle Ratignier-Carbonneil.** – Madame Doineau, je partage pleinement vos réflexions sur le site de l'ANSM. Celui-ci est en profonde rénovation : il devrait être davantage tourné vers ses usagers à partir de début 2021, la crise sanitaire ayant décalé le développement du nouveau site. Nous devons être lisibles. C'est la raison pour laquelle nous avons développé l'implication des usagers dans l'ensemble de nos instances, afin que nos messages soient le mieux compris possible. Quoi de mieux que d'avoir en son sein les usagers concernés pour élaborer ces contenus ? Il est également important de rencontrer régulièrement la représentation nationale pour faire des points de situation sur l'évolution de l'Agence : j'espère pouvoir vous dire dans quelques mois que nous avons un nouveau site. Pour créer notre site « ANSM 2.0 », nous avons auditionné de nombreuses parties prenantes afin d'être à l'écoute des attentes des usagers, qu'ils soient des professionnels de santé, des industriels, des citoyens. Je crois profondément en la transparence : les citoyens doivent pouvoir avoir accès aux données, aux mesures et aux actions mises en place, afin que le lien de confiance soit renoué.

Nous avons évidemment porté une grande attention au rapport de la Cour des comptes : je salue le travail qui a été réalisé et les mesures qui ont été proposées, notamment dans le domaine de la matériovigilance. Je l'ai dit, nous avons un formidable maillage territorial avec les centres régionaux de pharmacovigilance. Il est important d'avoir la même dynamique concernant la matériovigilance. La réforme des vigilances qui est en cours a été décalée en raison de la situation sanitaire, mais il y a bien une volonté de renforcer les moyens, afin de permettre la remontée des effets indésirables.

Concernant le mésusage et le hors AMM, c'est une politique publique que je souhaite mener avec une grande vigueur. Je ne peux pas la mener seule, puisque cette question est liée au sujet de la prescription et des attentes des patients : il est important d'avoir une implication large de nos parties prenantes. Il y a plusieurs hors AMM : quelquefois, le hors AMM peut sembler justifié – des cadres existent, notamment les recommandations temporaires d'utilisation – ; dans d'autres, il ne peut pas exister. Il est important de bien faire connaître cette distinction aux professionnels de santé et aux patients. L'AMM n'est pas qu'un cadre réglementaire. On a souvent l'impression qu'elle constitue un carcan administratif. Ce n'est pas le cas ! C'est un dispositif qui sécurise l'utilisation, puisque l'AMM est accordée sur la base de données, notamment d'essais cliniques, qui ont pu montrer un rapport bénéfices-risques favorable dans une indication définie. En l'absence de données, la part d'incertitude et de risque est forcément plus grande. Se pose ensuite évidemment le sujet de l'évolution et de l'adaptation des AMM.

Madame Procaccia, nous avons eu des échanges sur la phagothérapie. Le sujet, que vous connaissez très bien, est complexe. Les phages ne sont pas des médicaments, comme le cannabis à usage médical. Il faut être agile et essayer de voir ce qui est possible, avec l'idée d'apporter un service aux patients dans de bonnes conditions de sécurité. Le guichet innovation que nous avons mis en place est typiquement fait pour ce type de demandes, c'est-à-dire des demandes qui ne rentrent pas dans le cadre d'un médicament ou d'un dispositif médical. En ce qui concerne l'écoute des usagers et la démocratie sanitaire, je partage les propos de Mme Meunier. Comment mieux faire ? Les usagers sont présents dans nos comités scientifiques permanents, qui sont nos groupes de travail, afin que le savoir expérientiel des patients, qui est tout aussi important que l'expertise des professionnels de santé, puisse être pris en compte. Au travers d'auditions publiques, nous écoutons la parole des patients. Cela fait un peu plus d'un an que les usagers participent à l'ensemble de nos comités scientifiques permanents – ils participaient déjà à nos commissions depuis 2011.

Il faut apprendre à travailler tous ensemble. Plus on intègre l'ensemble des savoirs, plus les mesures sont adaptées. On peut mieux faire, on peut faire davantage, mais nous sommes dans une dynamique plutôt positive.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie. Pour avoir travaillé avec Véronique Guillotin et Yves Daudigny sur un rapport sur l'accès précoce aux médicaments innovants, je veux témoigner de la réactivité de l'ANSM. Nous souhaitons que les délais restent resserrés. La question des CPP est un véritable sujet que nous n'allons pas aborder maintenant.

Enfin, et ce point sera dans le rapport de la commission d'enquête sur la covid, il faudra évoquer le hors AMM. J'ai été, pour ma part, quelque peu surprise d'une autorisation donnée par l'Agence européenne du médicament pour le Remdésivir. L'ANSM est d'ailleurs revenue sur des autorisations temporaires d'utilisation : on assiste parfois à une accélération dans un sens et à une décélération dans l'autre. Dans ce contexte, il faut savoir garder un bon équilibre.

Madame Ratignier-Carbonneil, nous vous remercions. Nous allons maintenant procéder au vote.

**Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le  
Président de la République, de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, aux  
fonctions de directrice générale de l'Agence nationale de sécurité du  
médicament et des produits de santé**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous avons procédé à l'audition de Mme Christelle Ratignier-Carbonneil, dont la nomination est envisagée par le Président de la République pour exercer les fonctions de directrice générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

Nous allons à présent procéder au vote, qui se déroulera à bulletins secrets comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre Règlement. En application de la loi du 23 juillet 2010, il ne peut y avoir de délégation de vote.

Nous procéderons ensuite au dépouillement ; nous sommes en contact avec la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale afin de procéder de manière simultanée.

L'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

*Il est procédé au vote, les résultats du scrutin sont les suivants :*

	Sénat	Assemblée nationale	Cumul des résultats
Nombre de votants	20	29	49
Bulletins blancs/Abstentions	1	2	3
Suffrages exprimés	19	27	46

Seuil des 3/5 <sup>ème</sup> des suffrages exprimés			28
Pour	18	26	44
Contre	1	1	2

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

*La réunion est close à 12 h 10.*



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

**Mercredi 25 novembre 2020**

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Politique des territoires » - Examen du rapport pour avis**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, la première partie de notre ordre du jour appelle l'examen de quatre avis budgétaires. Nous poursuivons notre travail sur le projet de loi de finances pour 2021. Nous abordons à présent la mission cohésion des territoires qui fait l'objet de deux avis « politique des territoires » et « aménagement numérique du territoire », qui est un nouvel avis.

Un autre volet relatif aux crédits relatifs à la « transition énergétique et au climat » du projet de budget pour 2021 permettra de conclure nos travaux sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Sur cet avis en particulier, je souhaiterais vous indiquer que le travail préparatoire du rapporteur François Calvet a mis en lumière la nécessité d'aborder la question des moyens mis à disposition du Haut conseil pour le climat (HCC), qui ne relèvent pas de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », mais de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Nous avons déjà eu l'occasion d'aborder cette question au sein de notre commission à l'occasion de nos travaux sur l'empreinte environnementale du numérique. L'expertise indépendante du HCC nous est précieuse pour évaluer la conformité des politiques publiques aux engagements climatiques de notre pays.

En conséquence, la commission désigne rapporteur pour avis M. François Calvet sur les crédits relatifs à la transition énergétique et au climat de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Enfin, j'évoquerai un quatrième rapport pour avis qui concerne les crédits consacrés à la « recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables ».

Je cède la parole aux rapporteurs, qui ont excellemment travaillé dans des conditions qui restent délicates. Je salue notre collègue de la commission des finances, Bernard Delcros.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur.** – Comme chaque année depuis le budget 2018, je vous présente mon rapport pour avis sur les crédits dédiés aux politiques des territoires des programmes 112 et 162, qui concourent, avec une vingtaine d'autres programmes reliés à dix ministères, à la politique d'aménagement du territoire pour un total de 8,5 milliards d'euros.

Ces crédits sont majoritairement dédiés au fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) pour le financement des contrats de plan État-Région et de programmes territorialisés. Ils couvrent également la subvention pour charges de service public de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) et des actions spécifiques à certaines parties de notre territoire financées à hauteur de 40 millions d'euros par an, dans le cadre du programme 162.

À cet égard, je note que l'action pour la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire peine encore à trouver son dynamisme tandis que le plan chlordécone poursuit son action dans la lignée des annonces du Président de la République. Un premier plan a été lancé en 2008, suivi par trois plans, afin de lutter contre les contaminations provoquées par ce pesticide utilisé jusqu'en 1993 en Martinique et en Guadeloupe pour lutter contre le charançon dans les plantations de bananiers. Nous en sommes au 4<sup>e</sup> plan et l'objectif fixé par le Président de la République lors de son déplacement en Martinique en 2018 est d'aller vers le « zéro chlordécone » dans l'alimentation. Les moyens dédiés s'élèvent à 3 millions d'euros.

Je vous ferai part de quatre remarques principales avant de présenter l'amendement que je propose à la commission d'adopter concernant la prime d'aménagement du territoire, une fois encore.

D'abord, ce budget 2021 est difficilement lisible compte tenu de l'inscription de montants importants pour la politique d'aménagement du territoire dans la mission « Plan de relance », qui dépend du ministère de l'Économie. Ainsi, les crédits du programme 112 baissent de 15 % en autorisations d'engagement et de 5 % en crédits de paiement à 230 millions d'euros, mais en parallèle les AE demandées dans le plan de relance dépassent 150 millions d'euros pour le volet territorial des contrats de plan État-Régions, qui est d'ordinaire inscrit sur le programme 112.

Par ailleurs, les dotations d'investissement et d'équipement (DETR, DSIL, DCID, DPV) du programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont stables à environ 2 milliards d'euros pour 2021 dont 1,7 milliard d'euros, au total pour la DETR et la DSIL. Il faut également ajouter le milliard d'euros voté dans la troisième loi de finances rectificative (LFR3) qui abondera la DSIL pour 2020 et dont une partie des crédits sera reportée sur l'exercice 2021.

À ce total s'ajoutent des crédits du plan de relance, notamment la dotation régionale d'investissement à hauteur de 600 millions d'euros et plusieurs fonds fléchés sur des politiques spécifiques. Ainsi, ces nouveaux financements dépassent les deux milliards d'euros pour des politiques de cohésion et d'aménagement et je partage les priorités affichées : la rénovation thermique des bâtiments des collectivités, le recyclage des friches, l'amélioration de la résilience des réseaux électriques, la rénovation des commerces ou encore le renforcement des ouvrages d'art. Ce dernier sujet montre que l'alerte lancée par notre commission sur la sécurité des ponts a été entendue.

La ministre m'a assuré que le programme 112 retrouvera un niveau supérieur en 2022 et ses services devraient assurer la gestion directe de crédits du plan de relance, qui pourraient ensuite être inscrits dans la mission « cohésion des territoires ». En tout état de cause, une clarification s'imposera dès la fin de l'année 2021. Le plus important est que les crédits soient attribués rapidement et à une échelle territoriale fine compte tenu de l'ampleur des fractures territoriales qui demeurent.



Les députés ont adopté un amendement du Gouvernement qui constitue désormais l'article 59 du projet de loi de finances, pour recentrer la DETR sur les communes rurales, ce qui me semble positif pour faire vivre le « R » de DETR.

Je souhaite également que l'attribution des dotations soit la plus transparente possible pour les élus et que les parlementaires soient tenus informés, y compris en amont.

Deuxième remarque : la montée en puissance de l'ANCT se poursuit malgré les difficultés d'organisation liées à sa création et le contexte sanitaire qui ne facilite rien.

Les crédits d'ingénierie de l'ANCT doublent, de 10 à 20 millions d'euros, ce qui explique l'essentiel de la hausse de la subvention pour charges de service public versée à l'ANCT par le programme 112, qui atteindra 61 millions d'euros en 2021, soit environ les deux tiers de son budget. En 2020, 10 millions d'euros avaient été prévus pour le soutien à l'ingénierie : 4 millions d'euros ont été engagés et 2 millions d'euros ont été dépensés. La trésorerie permettra d'augmenter les soutiens en 2021.

Il est important que le budget de l'ANCT suive une trajectoire d'augmentation compte tenu des besoins en ingénierie des territoires sur lesquels nous insistons régulièrement auprès des ministres. Le succès de l'ANCT implique aussi de mobiliser efficacement ses partenaires pour déployer un puissant effet de levier. Les conventions pluriannuelles entre l'ANCT et ses partenaires (Ademe, Anah, Anru, Cerema) auxquelles j'ai eu accès sans que cette transmission passe par la voie officielle du secrétariat général du Gouvernement et que je tiens à votre disposition, sont plus ou moins précises sur la question des moyens.

Il faut maintenant que la méthode de l'agence se diffuse pour adapter le soutien de l'État aux besoins des collectivités et non l'inverse et que les opérateurs jouent le jeu de la coordination et de l'agglomération des moyens, pour une réponse publique efficace. Je sais que notre collègue Charles Guéné de la délégation aux collectivités territoriales y restera attentif. Il est l'auteur, avec notre ancienne collègue Josiane Costes, d'un récent rapport sur la mise en place de l'ANCT.

L'année 2021 sera un bon test. J'ai alerté la ministre, son secrétaire d'État et le directeur général de l'ANCT sur le risque de doublon entre les comités du plan de relance et les comités reliés à l'ANCT. Les mêmes interrogations leur ont déjà été adressées. J'espère qu'ils adresseront rapidement les instructions nécessaires.

Je souligne également le fait que les comités locaux de cohésion territoriale doivent être mis en place rapidement pour permettre un travail efficace dans les territoires. Le Gouvernement justifie le retard pris dans la mise en place de ces comités par la crise sanitaire et les élections municipales. Il faut accélérer.

Troisième élément : les programmes dédiés à la cohésion territoriale et à la lutte contre la désertification voient leurs crédits augmenter. Ainsi, le soutien du programme 112 au déploiement des maisons France Services augmente de 50 % à 28 millions d'euros, ce qui permettra de poursuivre le travail de maillage à un bon rythme. Aujourd'hui, 674 cantons sur 2 100 sont couverts. À l'heure actuelle, selon les indicateurs de performance, 80 % de la population est à moins de 30 minutes d'une maison France Services, par rapport à l'objectif initial de 85 % en 2020.

Les modalités de financement par l'État et les opérateurs partenaires ont été clarifiées, mais l'action de l'État pour renforcer l'accès aux services publics dans les territoires devra s'amplifier, y compris après cette phase de labélisation. Je rappelle que sur les 856 maisons « France Services » labélisées au 1<sup>er</sup> octobre, 540 maisons sont portées par des collectivités territoriales, ce qui démontre la volonté des collectivités de travailler avec l'État et d'être accompagnées financièrement pour renforcer l'accès aux services publics.

Par ailleurs, le plan « petites villes de demain » devrait mobiliser 3 milliards d'euros sur 5 ans *via* 30 partenaires. L'idée avait été lancée par l'agenda rural et devrait rencontrer du succès dans les territoires même si ces délais de mise en œuvre doivent être maîtrisés, notamment pour la formalisation du projet de revitalisation avec les communes. Tous les établissements publics de coopération intercommunale bénéficieront du programme, soit jusqu'à 1 300 communes au total.

Je signale enfin à l'intention de mes collègues élus des territoires de montagne qu'en plus du programme spécifique de l'ANCT, annoncé par le Premier ministre et qui est en cours de constitution autour des thématiques du tourisme durable, de la transition climatique et de la rénovation des bâtiments, les villes de montagne seront également éligibles au programme « petites villes de demain ».

Je profite de ce sujet pour vous dire un mot de la réforme de la géographie prioritaire de la ruralité engagée entre l'Insee et l'ANCT en lien avec les associations d'élus locaux. Un consensus a été trouvé pour appliquer un critère démographique revisité qui permettra de définir positivement la ruralité et non par rapport à l'urbain, mais le travail doit se poursuivre pour définir des critères fonctionnels permettant d'appréhender les atouts et les besoins de chaque territoire.

Je demeurerai attentif à ce sujet tout comme l'est mon collègue Rémy Pointereau. La prorogation votée jusqu'en 2022 à l'Assemblée nationale pour les principaux zonages ne constitue qu'une étape pour déterminer l'avenir des dispositifs de soutien à l'attractivité des territoires ruraux. Cette prorogation est inscrite à l'article 54 *ter* du projet de loi de finances. Les services de la commission travaillent pour engager un marché d'étude qui permettra de tester les critères proposés par le rapport de notre commission et de la commission des finances.

Dernier sujet, et je le regrette, le Gouvernement s'apprête à enterrer définitivement la prime d'aménagement du territoire (PAT), alors qu'elle rencontre toujours un réel succès.

À titre d'illustration, la part des petites et moyennes entreprises dans les bénéficiaires est passée de 31 à 58 % en 2019 et le programme n'a pas pu satisfaire toutes les demandes qui lui ont été adressées !

Pour 2021, seuls 22 millions d'euros de CP sont inscrits et aucune AE alors même que certains zonages comme les zones d'aide à finalité régionale (AFR) viennent d'être prorogés jusqu'au 31 décembre 2022 et que l'implantation dans une telle zone est une des conditions d'accès à la prime d'aménagement du territoire.

La fin de la PAT, programmée par décret pour 2020, devrait être alignée sur la fin de son zonage support. Aussi, comme le rapporteur spécial de la commission des finances, je

vous proposerai un amendement visant à augmenter les crédits de la PAT pour 2021, comme l'an dernier.

Le Gouvernement a décidé de changer de logique d'intervention à travers le programme « Territoires d'industrie » qui doit associer les élus et les entrepreneurs pour cibler 148 projets à déployer dont 60 à court terme dits « clés en main » pour lesquels les procédures d'urbanisme et environnementales sont déjà traitées. Le plan de relance renforcera ce programme avec une enveloppe totale de 400 millions d'euros pour accompagner les relocalisations industrielles stratégiques, dont environ 100 à 150 millions d'euros dès 2021. La plupart des sites industriels à haute valeur ajoutée sont implantés en zones rurales et ce programme est une opportunité pour de nombreux territoires.

Avant de conclure, je souhaitais dire un mot sur le compte d'affectation spéciale dédié au financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ).

Il y a eu une inquiétude au sujet du périmètre d'intervention du FACÉ du fait des évolutions de la carte intercommunale : 120 communes nouvelles de plus de 5 000 habitants correspondant à 620 communes historiques dont 458 bénéficiant des aides actuellement, auraient pu en être exclues.

Les députés ont adopté un amendement du Gouvernement, qui constitue désormais l'article 64 du projet de loi de finances, pour sécuriser le bénéfice du fonds aux communes nouvelles pour la partie ou les parties de leur territoire qui y étaient éligibles avant la fusion jusqu'en 2026. Les conditions de cette dérogation, prévue jusqu'aux prochaines élections municipales, seront précisées par décret en Conseil d'État.

Au-delà, le FACÉ est stable en 2021 à 360 millions d'euros et deux nouvelles actions sont créées pour la transition écologique et des projets innovants même si elles sont faiblement dotées.

Voilà mes chers collègues, les principaux éléments dont je souhaitais vous faire part. Compte tenu du renforcement des moyens de l'ANCT et du programme France Services ainsi que des sommes importantes prévues par le plan de relance pour les politiques des territoires, je propose à la commission d'émettre un avis favorable avec des réserves pour l'adoption des crédits des programmes 112 et 162 et du FACÉ.

Je rappelle les trois réserves principales que j'ai exprimées : le manque de lisibilité du plan de relance et la nécessité de rehausser les crédits des programmes 112 et 162 pour 2022, afin de régulariser les mesures prévues par le plan de relance dans le cadre des programmes budgétaires de droit commun ; une inquiétude sur la territorialisation du plan de relance et la mise en place des comités locaux de l'ANCT ; enfin, la prime d'aménagement du territoire et le soutien direct aux installations industrielles. Je vous remercie.

**Mme Martine Filleul.** – Je partage les analyses de notre rapporteur. Je vous ferai part de trois sources d'inquiétudes.

La première concerne l'ANCT. Cette force de frappe des territoires ne nous semble pas dotée des moyens suffisants pour pouvoir effectivement mettre en application le plan de relance sur tous les territoires et nous considérons que cet outil doit absolument prendre son envol et réaliser les objectifs que l'État veut donner aux territoires.

Un deuxième sujet d'inquiétude concerne l'application territoriale du plan de relance, à laquelle vous avez-vous-même fait référence. Aujourd'hui, 100 milliards sont prévus, mais on ne sait pas exactement quels territoires seront soutenus et comment, ni qui va les aider effectivement à répondre aux appels à projets.

Enfin, le troisième sujet d'inquiétude concerne le contrat de présence postale. Vous n'êtes pas sans savoir que la réforme fiscale fait que la mission d'aménagement du territoire de La Poste va être privée de 65 millions d'euros, ce qui veut dire que La Poste va devoir se désengager, en particulier des zones les plus éloignées, comme les zones de montagne et les zones rurales. Un accord devait être trouvé entre le Gouvernement et La Poste, en tout cas ce sont les assurances qu'on nous avait données. Finalement, le ministre Olivier Dussopt a annoncé que ce n'est pas encore le cas. Je souhaitais attirer l'attention de la commission sur cette question grave, qui concerne l'aménagement du territoire.

**M. Bernard Delcros.** – Merci, monsieur le président, de votre invitation. Nous nous sommes déjà rencontrés, avec le rapporteur pour avis, lors de l'examen de cette mission à la commission des finances.

Cette mission cohésion des territoires comprend deux grands volets : un volet qui concerne plus particulièrement la ville, avec la politique de la ville, et un volet qui concerne la ruralité, avec les programmes 112 et 162. Au sein de la commission des finances, nous avons partagé cette mission avec M. Philippe Dallier, qui s'occupe de la politique de la ville et moi, de la ruralité.

Je ne reviendrai pas sur la présentation qu'a faite votre rapporteur et que je partage. En complément, je dirais que l'analyse que nous faisons à la commission des finances m'amène à faire quelques observations. Nous voterons également ces crédits, avec des réserves proches de celles qui ont été évoquées.

D'abord, un volet positif, avec quelques avancées. La politique contractuelle de l'État est renforcée, notamment avec une augmentation importante des crédits rattachés aux CPER, mais aussi avec une nouvelle génération de contrats de ruralité, même si le nom va changer. Ce n'était pas gagné ; j'avais moi-même fait un rapport l'année dernière pour solliciter une seconde génération de ces contrats, qui avaient été mis en place pour la première fois en 2017. Aujourd'hui, c'est acté avec la mise en place des « contrats de relance et de transition écologique » (CRTE) et c'est un point positif.

Deuxième avancée : le programme « Petites villes de demain ». En 2018 a été mis en place le programme « Action cœur de ville », sauf qu'étant donné l'existence d'un critère de nombre d'habitants, dans nos départements ruraux la quasi-totalité des bourgs-centres se sont retrouvés exclus du dispositif alors qu'ils jouent un vrai rôle de centralité et de pôle de services sur tout un territoire rural alentour. On a défendu l'idée que le critère démographique, le nombre d'habitants, n'était pas adapté à la réalité du terrain. On peut ainsi avoir des villes périurbaines qui ont beaucoup d'habitants, mais qui ne jouent pas ce rôle de centralité et des petits bourgs ruraux qui ont moins de 1000 habitants, mais qui ont un vrai rôle d'offre de service pour 10 ou 15 communes rurales tout autour. Ce programme « petites villes de demain » n'utilisera pas ce critère, ce qui est une avancée, et je pense qu'il faut étendre ce raisonnement et cette approche à d'autres programmes.

Cela me conduit à dire un mot sur les crédits à ingénierie dédiés à l'ANCT, qui vont précisément permettre de financer l'ingénierie du programme « Petites villes de

demain ». Ce sera cohérent avec la nouvelle génération de contrats de ruralité, les CRTE. Les crédits à ingénierie ont doublé pour l'ANCT, de 10 millions à 20 millions, au sein du programme 112, et le plan de relance prévoit 20 millions d'euros de plus pour ce programme. À cet égard, je partage ce qui a été dit sur la dispersion des crédits et le manque de lisibilité de ce budget.

On demandait de longue date des crédits pour l'ingénierie territoriale, cette année il y a donc une avancée dans ce domaine. L'ingénierie doit être sur les territoires, dans les intercommunalités, pour qu'elles puissent monter en compétences et être mieux armées pour capter des financements et mettre en place des politiques de développement territorial. Ces enveloppes d'ingénierie permettront de financer des postes de chefs de projets à l'échelle des territoires.

Sur les maisons France Service, on passe de 18 millions à 28 millions d'euros, c'est une bonne nouvelle. L'idée est d'en avoir une par canton, mais je pense que certains cantons méritent d'en avoir plus d'une, avec l'agrandissement des périmètres des cantons. En tout cas, la logique consistant à fédérer des services en proximité est positive.

Néanmoins la question du financement du fonctionnement de ces maisons va se poser. Je ne parle pas de l'investissement. Aujourd'hui l'aide de l'État et du fonds interopérateurs est à 30 000 euros, ce qui était déjà le cas avant, pour les maisons de services au public (MSAP). Parfois on développe de nouveaux services et on y transfère des services autrefois gérés par l'État, comme ce fut le cas pour les trésoreries. La question se pose donc de l'adéquation entre cette enveloppe de 30 000 euros, qui est un montage intéressant, avec les charges qui incombent à ces maisons « France Services ».

Ce programme 112 comporte aussi les dépenses fiscales attachées aux zonages de soutien à l'attractivité des territoires ruraux, pour environ 600 millions d'euros. Là aussi, il y a eu une belle avancée, avec la prorogation des zonages et notamment des zones de revitalisation rurale (ZRR). Nous avons un travail avec Rémy Pointereau sur ce sujet, qu'il connaît parfaitement. La prorogation pour deux ans du dispositif était notre demande l'année dernière, ainsi que pour les zones d'aides à finalité régionale, qui sont importantes, car elles permettent d'apporter une aide directe aux entreprises. Quand on regarde la configuration des départements, on voit qu'il y a des communes exclues du zonage ZRR, mais qui en revanche sont dans les AFR. Ces deux dispositifs sont donc complémentaires, au service de l'activité économique.

Nous avons adopté un amendement à l'unanimité à la commission des finances, qui est une mesure de cohérence. Comme le zonage AFR est prorogé de deux ans, il est logique que la prime d'aménagement du territoire, adossée à ce zonage, soit prorogée. Elle était programmée pour s'éteindre cette année, ce qui était cohérent avec le zonage AFR arrivant à échéance. Dans la mesure où le zonage est prorogé, il est important d'aligner et de proroger la PAT. Nous avons donc adopté un amendement pour alimenter les AE à hauteur de 10 millions d'euros, qui sont à zéro dans le projet de budget, et pour compléter les crédits de paiement. Si cet amendement passe et qu'il trouve du succès dans le parcours parlementaire du budget, on aurait une cohérence entre les zonages AFR et la PAT.

Dans les points moins satisfaisants, je rejoins ce qui a été dit, il y a une dispersion des crédits attachés à l'aménagement du territoire et, pire que cela, une dispersion des crédits dédiés à la politique contractuelle de l'État avec les territoires, qui s'aggrave cette année.

Les crédits CPER sont doublés, donc cela va dans le bon sens. En revanche, ces crédits étaient auparavant intégralement inscrits dans le programme 112, et sont désormais dispersés entre ce programme et la mission « plan de relance ».

Pour les contrats de ruralité, c'est la même chose. Quand ils ont été créés en 2017, avec une enveloppe de 216 millions d'euros, ils étaient inscrits sur le programme 112. Au fil du temps, ces crédits ont, pour partie, glissé sur le programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », et au final ce ne sont plus des crédits dédiés mais des crédits de droit commun. Avec cette dispersion des crédits dédiés à la contractualisation État-collectivités, on perd de la visibilité, de la cohérence et de l'efficacité. Cela s'accroît avec le plan de relance. On aurait intérêt à rassembler les crédits de la politique contractuelle de l'État dans une même mission, la mission « Cohésion des territoires ».

J'ai un regret : la disparition du terme « ruralité » des contrats de ruralité, dont la nouvelle génération sera des « contrats de relance et de transition écologique ». Je peux le comprendre, on est au cœur des problématiques de relance. Je trouve cela dommage même si ça ne change rien sur le fond. Ce n'est pas un bon message à envoyer à la ruralité à un moment où elle trouve toute sa place dans le débat public. Il est important de retrouver ce terme et, au-delà, comme l'a dit le rapporteur, de rapatrier les crédits sur le programme 112 dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance. Nous sommes en phase avec votre rapporteur pour avis.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci, Monsieur le vice-président, pour la qualité de vos propos, la richesse de vos explications et le pragmatisme dont vous faites preuve.

**M. Bruno Belin.** – Au sujet des maisons « France Services » : le rapport mentionne que 95 % d'entre elles seront accessibles à moins de 30 minutes en 2021. Je ne sais pas si nous pouvons nous en satisfaire, parce que 30 minutes, c'est énorme dans certains territoires ruraux ! Pour la ruralité telle que je la connais, avec 20 habitants au kilomètre carré et avec une population âgée, 30 minutes, c'est en effet énorme. Il est temps d'avoir une véritable ambition pour l'aménagement du territoire, en s'appuyant davantage sur des critères tels que nombre d'habitants, et leurs services que sur la notion de bassins de vie. Je suis en phase avec ce qui a été dit. Il s'agit d'un sujet d'avenir, tout comme la ruralité est un sujet d'avenir. La ruralité c'est l'espace et c'est ce qu'ont voulu nos concitoyens en avril-mai. C'est une vraie chance, mettons en avant l'aménagement de cet espace, qui est attendu.

Enfin au sujet des DETR: il faut un vrai travail, en lien avec la commission des finances. Je le vois dans mon département, des communautés urbaines sont éligibles et prennent plus de la moitié des enveloppes DETR. Il faut peut-être mettre un critère de potentiel fiscal, de potentiel financier pour faire en sorte que cette forte enveloppe attribuée aux territoires soit fléchée là où il y en a vraiment besoin, c'est-à-dire sur les communes rurales. La désertification est un vrai sujet et c'est une chance d'avoir cet espace : nous devons y travailler.

**M. Rémy Pointereau.** – Je félicite le rapporteur Louis-Jean de Nicolaÿ, qui a beaucoup de chance, car cela fait huit ans que les crédits de la cohésion territoriale n'avaient pas été augmentés. Il aura fallu la crise des « gilets jaunes », puis cette crise sanitaire pour que l'on comprenne enfin que la ruralité avait un sens et qu'il fallait lui attribuer des crédits supplémentaires.

Concernant les « Petites villes de demain », je rappelle que c'est grâce au Sénat que nous avons obtenu que le programme « Action cœur de ville » puisse bénéficier à l'ensemble des cœurs de bourgs, de villages, en votant à l'unanimité le pacte de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. Nous avons réussi à intégrer douze articles de ce texte dans la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). C'est ainsi qu'est née l'opération « Petites villes de demain ». J'aimerais savoir quels sont les crédits fléchés véritablement sur ce programme, car il n'est pas question de retirer des crédits susceptibles de pénaliser d'autres opérations, en prélevant sur la DETR ou la DSIL.

Au sujet des ZRR, nous avons obtenu satisfaction avec Bernard Delcros et notre collègue Frédérique Espagnac *via* ce report de deux ans. Il faut maintenant travailler et préparer la suite. Nous avons prévu des crédits d'étude, pour une mission qu'il faudrait démarrer le plus vite possible pour ne pas être dans l'urgence comme c'est souvent le cas avec ce zonage depuis des années. Il y a des problèmes de périmètre, car il faut maintenant que l'ensemble de l'intercommunalité soit hors ZRR ou en ZRR, ce qui pénalise beaucoup de territoires, car ces communautés de communes sont de plus en plus grandes et à l'intérieur de celles-ci il y a des communes en grande difficulté.

Il faudra étudier ce zonage avec plusieurs critères différents comme nous l'avons envisagé pour classer les territoires en ZRR1 / 2 / 3 et faire avancer ce projet qui est un formidable atout de relocalisation économique et industrielle.

Je suis favorable à un aménagement du territoire équilibré et la relocalisation doit aller vers tous les territoires ruraux, en priorité ceux en difficulté, où l'on peut faire produire des éléments sans une main d'œuvre trop spécialisée. Je souhaite que ces ZRR puissent servir à relocaliser des industries parties au loin, y compris à l'international.

Il y aura donc un travail à faire et je suis d'accord avec notre collègue Bernard Delcros pour dire que cette politique de la ruralité est illisible : elle est dispersée, dans des fonds répartis à travers les ministères et il faudrait resserrer ces crédits sur une enveloppe consacrée à la ruralité comme nous le disons depuis des années.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Il y a effectivement des crédits d'étude et un appel d'offres va être lancé pour retenir un cabinet.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur.** – Merci pour vos questions et remarques et à notre collègue Bernard Delcros d'avoir clarifié les inquiétudes que nous avons tous sur la politique de l'aménagement du territoire. Nous souhaitons que chaque territoire comprenne là où il peut se développer, là où il peut être aidé, et comment l'ensemble des opérateurs de l'État peuvent l'aider.

Madame Filleul, sur les inquiétudes concernant l'ANCT, nous les avons tous. Nous espérons que 2021 sera l'année qui permettra à cette agence de coordonner l'ensemble des politiques des grands opérateurs sur le territoire et apporter un soutien financier et surtout humain aux territoires qui ont des projets. Nous espérons une dynamique ascendante et non pas descendante, conforme à la promesse initiale du Gouvernement et à notre demande de longue date. Je rappelle que notre rapport de 2017 *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité* mettait l'accent sur ce point. Normalement, avec l'ANCT, ce sont les territoires qui proposent des sujets d'aménagement du territoire et qui reçoivent un soutien adapté.

Sur l'application du plan de relance, des sous-préfets à la relance aideront les services déconcentrés. J'espère que cela sera efficace.

Je rappelle que la Banque des Territoires apporte 9 millions d'euros en plus au budget de l'ANCT pour financer des postes de chefs de projet dans le cadre du programme « Petites villes de demain ». Je suis néanmoins d'accord qu'il faudra renforcer les moyens de l'ANCT à l'avenir.

Sur La Poste, c'est un vrai sujet. Le secrétaire d'État Joël Giraud nous a rassurés en commission : un amendement doit intervenir pour abonder le fonds postal, on verra comment cela évolue. Cela me paraît en effet extrêmement important de maintenir la présence de La Poste sur tout le territoire et notamment les territoires ruraux. Les agences postales communales, à partir de mon expérience dans la Sarthe, fonctionnent bien aujourd'hui. Il y a eu beaucoup de réticence au début, lorsqu'il a fallu transformer La Poste en APC, mais finalement dans les communes, où elles sont souvent adossées à la mairie, elles permettent à la mairie d'avoir de nouveau ce rôle de présence sur le territoire. Nous resterons vigilants sur ce sujet.

Sur les « Petites villes de demain », il y a de nombreux financeurs. Le rôle de l'ANCT, qui sera en charge de cette politique, est de coordonner les financeurs : Anah, Cerema, Agence du numérique... Ces financeurs apporteront des soutiens. En outre, il y a une ligne de 20 millions d'euros dans le cadre du plan de relance, avec en complément 9 millions d'euros de la part de la Banque des Territoires comme je le disais, pour abonder le budget de l'ANCT.

Ce qui nous inquiète, c'est l'instabilité : on a arrêté les contrats de ruralité pour passer aux CRTE, que va-t-on inventer prochainement ? Ce que je demande, c'est qu'une fois pour toutes le Gouvernement définisse une politique de l'aménagement du territoire, sans rajouter tous les 3-4 ans de nouveaux contrats ou en annuler certains, puisqu'il s'agit des mêmes dossiers avec des critères et choix différents. C'est au total 3 milliards d'euros qui seront mis à disposition pour ce programme mais aussi avec des crédits budgétaires recyclés.

Je partage, monsieur Belin, vos remarques : les 30 minutes sont un maximum, et j'espère qu'on sera, dans certains territoires, largement en-deçà de 30 minutes pour les maisons « France Services ». Je rappelle également que la première maison « France Services » c'est la mairie. C'est sans doute la meilleure. Il faut ensuite coordonner avec les maisons « France Services » pour qu'elles apportent aux mairies les soutiens qui leur sont nécessaires.

Bien évidemment, la notion de bassin de vie est la plus pertinente mais l'organisation est faite territorialement à partir des compétences des collectivités. Il est difficile de modifier les choses. Il est vrai que les cantons correspondent de moins en moins aux bassins de vie et qu'il faut s'intéresser au rôle de centralité des communes mais cela dépend des territoires.

Je suis d'accord sur la notion de ruralité et la DETR : le « R » est extrêmement important et la DSIL peut aussi être une solution.

Je rejoins les propos de M. Pointereau et le remercie pour son travail, ainsi que celui de M. Delcros, sur les ZRR. Notre rôle est d'être vigilant à ce que les crédits soient le mieux affectés et le plus rapidement possible pour les territoires ruraux, plutôt que d'être



captés par des villes qui ont déjà les services d'ingénierie, qui peuvent déjà agir sans soutien supplémentaire.

**M. Jean Bacci.** – Je voudrais attirer l'attention de la commission sur un sujet qui impacte un certain nombre de communes mais dont on ne parle pas. Beaucoup de crédits seront mis à disposition de la ruralité, qui est une bonne chose même si nous ne connaissons pas encore les critères d'attribution de cet argent. Il faudra veiller à prendre en compte la richesse des territoires. Aujourd'hui, les communes qui ont des bases fiscales élevées et qui ont des taux plus bas, en gérant raisonnablement leurs ressources pour que leurs concitoyens ne paient pas plus d'impôts que leurs voisins, se voient qualifiées de territoires riches et perdent leurs dotations, comme la mienne a perdu la DGF. En plus, elles cotisent au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). L'argent collecté par les impôts locaux permet d'abonder le fonds de compensation mais pas de faire de l'autofinancement pour effectuer des projets. Je ne suis pas le seul dans ce cas-là dans le Var.

**M. Bernard Delcros.** – Je souhaite revenir brièvement sur La Poste. Les baisses de recettes fiscales notamment dues à la crise vont impacter l'enveloppe que La Poste attribue à sa mission d'aménagement du territoire, qui est d'environ 160-170 millions d'euros. Si La Poste met en place cette politique d'aménagement du territoire, ce n'est pas sur ses crédits mais grâce à la fiscalité d'État, des exonérations fiscales d'État. Je participe demain à une réunion de la commission supérieure du numérique et des postes, où nous sommes saisis sur la question du coût de la mission d'aménagement du territoire de La Poste. Denise Saint-Pé y participe également et ce sujet sera évoqué demain.

Nous devons absolument arriver à des solutions et que le Gouvernement, comme il a pu compenser les pertes de recettes fiscales des collectivités, à travers la loi de finances rectificative votée en juillet, compense la perte de recettes fiscales de La Poste attachées à sa mission d'aménagement du territoire.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Monsieur le rapporteur, vous avez un amendement à présenter.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur.** – Mon amendement vise à augmenter les crédits de la prime de l'aménagement du territoire de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4 millions d'euros en crédits de paiement, pour atteindre au total les 26,5 millions d'euros en crédits d'impôts pour 2021. Par convention, cette hausse est compensée par un prélèvement sur l'action 4 « Réglementation politique technique et qualité de construction » du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat ». L'objectif est que le Gouvernement lève le gage sur cette convention.

*La commission adopte à l'unanimité l'amendement DEVDUR.1.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux politiques des territoires de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de son amendement.*

## **Désignation des membres de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux**

**M. Jean-François Longeot, président.** – J'ai un dernier point d'ordre du jour à vous soumettre au titre des questions diverses afin de définir la composition de la mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, dont la création a été décidée par le bureau de la commission, fin octobre.

Pour faire partie de cette mission d'information, j'ai reçu les candidatures de M. Étienne Blanc, Mme Nicole Bonnefoy, M. Guillaume Chevrollier, M. Michel Dagbert, M. Stéphane Demilly, M. Gilbert Favreau, M. Jacques Fernique, M. Éric Gold, M. Daniel Gueret, M. Olivier Jacquin, M. Gérard Lahellec, M. Frédéric Marchand, M. Pierre Médevielle, M. Rémy Pointereau, Mme Denise Saint-Pé ainsi que M. Philippe Tabarot.

Je vous propose de désigner Mme Nicole Bonnefoy et M. Rémy Pointereau en qualité de rapporteurs de cette mission d'information.

*La réunion est suspendue à 10 h 40.*

**Mercredi 2 décembre 2020**

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président -

La réunion est ouverte à 8 heures.

### **Audition de M. Jean-Pierre Farandou, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général de la SNCF (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

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

### **Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-Pierre Farandou aux fonctions de président-directeur général de la SNCF**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous avons procédé à l'audition de M. Jean-Pierre Farandou, dont la nomination est envisagée par le Président de la République pour exercer les fonctions de président-directeur général de la SNCF.

Nous allons désormais procéder au vote, qui se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat, et les délégations de vote ne sont pas autorisées, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

Nous procéderons ensuite au dépouillement de manière simultanée avec l'Assemblée nationale.

L'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination, si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

*Il est procédé au vote.*

*La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Jean-Pierre Farandou, aux fonctions de président-directeur général de la SNCF, simultanément à celui de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Voici le résultat du scrutin :

- nombre de votants : 26

- nombre de bulletins blancs : 1

- pour : 25

- contre : 0

La commission donne un avis favorable à la nomination de M. Jean-Pierre Farandou aux fonctions de président-directeur général de la SNCF.

### **Projet de loi de finances pour 2021 – Missions « Plan de relance », « Écologie, développement et mobilité durable » et « Cohésion des territoires » – Communication sur les amendements**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, grâce à l'excellent travail des rapporteurs et à leur implication, la discussion budgétaire a été l'occasion pour notre commission d'être force de propositions sur un certain nombre de sujets qui sont dans notre champ de compétences. Ainsi, de nombreux amendements adoptés en commission sur la première partie du projet de loi de finances et sur les missions « Plan de relance », « Écologie, développement et mobilités durables » et « Cohésion des territoires » ont été adoptés en séance publique et figurent désormais dans le texte voté par le Sénat. On ne peut que s'en réjouir !

Le domaine des transports a tout d'abord inspiré de nombreuses initiatives qui ont été approuvées par le Sénat. À cet égard, je ne peux que me féliciter de l'introduction :

- d'une mesure proposée par notre collègue M. Philippe Tabarot destinée à favoriser le renouvellement de la flotte fluviale pour accélérer le verdissement du secteur et encourager le report modal vers la voie d'eau ;
- de l'augmentation des moyens humains de l'Autorité de régulation des transports proposée par M. Philippe Tabarot, avec l'avis favorable de la commission des finances. La pleine application de cette disposition est soumise au sort d'un deuxième amendement, qui élève le plafond d'emploi de l'autorité, et qui doit encore être examiné, à partir de vendredi soir à l'occasion de l'examen des articles non rattachés ;

- de la possibilité de cumuler intégralement le forfait mobilités durables et le remboursement partiel des frais d'abonnement aux transports en commun ; notre collègue Olivier Jacquin est à l'origine de cette proposition.

Dans le droit fil des travaux de la mission d'information sur la sécurité des ponts, une autre proposition de M. Jacquin a été adoptée pour augmenter les crédits prévus par le plan de relance pour aider les collectivités territoriales à entretenir leurs ponts d'une part et pour augmenter les crédits relatifs à la prise en charge par l'État d'une partie des coûts d'entretien des ponts de rétablissement surplombant des voies du réseau routier national non concédé, en application de la loi « Didier », d'autre part.

J'évoquerai aussi une mesure présentée par Mme Perrot de compensation des pertes de recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes afin de garantir la poursuite des travaux d'insonorisation autour des aéroports.

Une autre mesure, proposée par Mme Perrot, de compensation d'une partie du coût des lignes aériennes d'aménagement du territoire supporté par les collectivités territoriales enclavées a pu enrichir le texte adopté par le Sénat.

Un autre volet, celui des crédits de la transition énergétique et du climat, a également été l'objet de propositions qui ont reçu une suite favorable en séance publique. Je citerai donc deux amendements présentés par notre collègue François Calvet adoptés pour :

- supprimer la proposition du Gouvernement consistant à réviser certains contrats photovoltaïques ;
- sécuriser les ressources des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

Enfin, la prévention des risques est également un sujet de préoccupation constant pour notre commission qui a proposé deux amendements présentés par notre collègue Pascal Martin au nom de notre commission qui ont pu être adoptés en séance publique :

- un amendement visant à permettre le recrutement de 20 inspecteurs des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), qui prolonge les recommandations de la commission d'enquête Lubrizol ;
- un amendement proposant d'augmenter de 120 000 euros les crédits de recherche de l'Autorité de sûreté nucléaire.

Enfin, un mot également sur la mission « Cohésion des territoires », qui est une enveloppe essentielle pour nos territoires, surtout dans la période de crise sanitaire. Les crédits ont été adoptés hier avec succès par notre assemblée, et je signale l'initiative fructueuse de notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ qui avait proposé un amendement pour reconduire en 2021 la prime d'aménagement du territoire, qui a été voté par le Sénat.

Je forme le vœu que toutes ces avancées que nous avons suggérées puissent être conservées dans le texte qui sera définitivement promulgué fin décembre.

*La réunion est close à 10 h 40.*

- Présidence de M. Jean-François Longeot, président, et de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Proposition de loi visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France - Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Cédric O, secrétaire d’État chargé de la transition numérique et des communications électroniques (sera publiée ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

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

*La réunion est close à 17 h 40.*



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

**Mercredi 2 décembre 2020**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 08 h 45.*

### **Audition de Mme Nathalie Élimas, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et des sports, chargée de l'éducation prioritaire**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous auditionnons aujourd'hui Mme Nathalie Élimas, secrétaire d'État chargée de l'éducation prioritaire.

Madame la ministre, je vous remercie de prendre le temps de consacrer l'une de vos premières interventions relative à la réforme de l'éducation prioritaire à la commission de la culture du Sénat.

Nous sommes impatients de vous entendre. La commission s'était déjà intéressée à ce sujet l'année dernière. Avec mon collègue Jean-Yves Roux, désormais membre de la commission des lois, nous avons rédigé un rapport sur les nouveaux territoires de l'éducation et constatons un certain nombre de carences dans la définition de la carte de l'éducation prioritaire.

J'en rappellerai au moins trois. Tout d'abord, la politique de l'éducation prioritaire crée une dichotomie forte entre les établissements qui se trouvent dans la carte des REP/REP+ et ceux qui n'y sont pas. Toute modification de cette carte est évidemment source de tensions avec la communauté éducative et les élus locaux.

Par ailleurs, il existe une problématique spécifique, celle des « écoles orphelines » : alors même que ces écoles disposent de toutes les caractéristiques pour faire partie de l'éducation prioritaire, elles en sont exclues car elles dépendent d'un collège jugé suffisamment mixte socialement.

Enfin, un chiffre nous avait surpris par son importance lors de la rédaction de ce rapport : 70 % des élèves socialement défavorisés ne sont pas scolarisés en REP/REP+ et ne bénéficient donc pas, par voie de conséquence, de moyens supplémentaires.

Une réforme de l'éducation prioritaire est donc nécessaire, mais elle ne manque pas de susciter un certain nombre de questions.

En premier lieu, comment inclure les écoles rurales dans cette politique de l'éducation prioritaire ? C'est une préoccupation que portent de nombreux sénateurs.

En second lieu, une part importante de la stratégie du ministère en faveur de l'école primaire concerne l'éducation prioritaire. Je pense au dédoublement des classes de grande section de maternelle, au CE1 en REP/REP+, à la prime pour les enseignants en REP ou encore aux dix-huit demi-journées sans élèves allouées aux enseignants de REP+ à des fins

de travail en équipe. Comment allez-vous pouvoir concilier ces mesures avec la nouvelle éducation prioritaire que vous appelez de vos vœux ?

Madame la ministre, vous avez la parole.

**Mme Nathalie Élimas, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale et des sports, chargée de l'éducation prioritaire.** – Merci, monsieur le président.

Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, c'est un honneur et un plaisir pour moi de pouvoir échanger avec vous aujourd'hui. C'est en effet la première fois que je vous rencontre et que j'ai l'occasion de m'exprimer sur l'expérimentation que je souhaite mettre en place à compter de septembre 2021.

Avant d'entrer dans le détail de l'expérimentation, je souhaite d'abord vous présenter ma feuille de route en quelques mots.

Comme vous le savez, ce secrétariat d'État est une création. C'est une première sous la V<sup>e</sup> République. Le secrétariat d'État à l'éducation prioritaire a été créé pour répondre à la volonté du Président de la République et du Premier ministre de lutter contre l'inégalité des chances, une des priorités de ce quinquennat.

Ma feuille de route repose sur trois piliers. Le premier, dont nous allons discuter aujourd'hui, a trait à la refonte de la carte de l'éducation prioritaire. Je détaillerai ce point un peu plus tard.

Le deuxième pilier s'attache à promouvoir ou à développer les mesures et les dispositifs mis en place par Jean-Michel Blanquer qui, depuis son arrivée, en 2017, a beaucoup œuvré pour l'éducation prioritaire : dédoublement des classes CP-CE1 – que nous allons d'ailleurs étendre aux classes de grande section pour la rentrée prochaine –, cordées de la réussite, internats d'excellence, dispositif « Devoirs faits », cités éducatives, dont le secrétariat d'État assure le pilotage. Les cités éducatives sont aujourd'hui quatre-vingts. J'ai annoncé le 12 octobre dernier la création de quarante cités éducatives supplémentaires dotées d'une plateforme numérique nationale et d'une offre de services destinée à les aider à se mettre en mouvement et à répondre à leurs différents projets.

Je mets par ailleurs en avant des dispositifs comme « Devoirs faits », cette aide aux devoirs qui est proposée aux élèves des collèges, parfois à distance afin de répondre aux besoins des élèves des territoires ruraux, qui dépendent souvent d'un car scolaire pour se déplacer. Ces « e-Devoirs faits » sont également une façon de répondre à la crise sanitaire malheureusement bien installée et d'éviter le brassage des élèves des écoles et des collèges.

Enfin, le troisième pilier de ma feuille de route, plus social, s'inscrit dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté. J'étudie de près l'utilisation des fonds sociaux, souvent sous-consommés, ou les dispositifs comme le petit-déjeuner ou la cantine à 1 euro.

J'en reviens à la refonte de la carte de l'éducation prioritaire. En préambule, et afin de rassurer chacun, je répète qu'en aucun cas, à ce stade, ni même à la rentrée 2021, nous ne toucherons à la carte des REP et des REP+ telle qu'elle existe.

Les établissements en REP+ sont souvent adossés à la carte des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), qui sera elle-même revue plus tard. Ce sujet sera donc traité dans le même temps par cohérence territoriale.



Pour les établissements labellisés REP, le Grenelle de l'éducation qui se tient en ce moment comporte une dizaine d'ateliers, dont trois au moins sont plus spécialement consacrés à l'éducation prioritaire. C'est l'occasion de mener un travail de fond sur l'éducation prioritaire et les questions indemnitaires. Le dialogue social est également engagé, et j'attends les conclusions du Grenelle.

L'expérimentation que je propose constitue une troisième voie. Elle démarrera en septembre 2021 et donnera bien évidemment lieu à une évaluation qui, si cela s'avère nécessaire, sera étendue à quelques académies supplémentaires. Si le dispositif se révèle parfaitement concluant – ce que je souhaite –, nous verrons comment sortir du zonage tel qu'il existe aujourd'hui. Si c'est un échec, j'y mettrai un terme.

Dès ma nomination au poste de secrétaire d'État, j'ai entrepris, jusqu'à ce que je sois confinée comme chacun, un tour de France de l'éducation prioritaire. Je me déplace deux fois par semaine dans les académies. Je vais à la rencontre des acteurs de l'éducation nationale, mais également des élus. J'échange aussi beaucoup avec les associations d'élus à propos de cette expérimentation et au sujet de ma feuille de route.

Enfin, j'ai rencontré l'ensemble des organisations syndicales, que je réunis à nouveau à partir du mois de décembre. Je souhaite mener ce travail en coconstruction avec l'ensemble des acteurs.

Cette expérimentation s'inspire fortement du rapport de la Cour des comptes et des rapports Azéma-Mathiot ou Salomé Berlioux. Elle se déroulera à partir de septembre 2021.

Trois académies ont été retenues pour ce faire, Lille, Marseille et Nantes qui, du fait de leur diversité géographique, de leurs caractéristiques sociales et économiques, offrent une idée assez représentative de ce que pourrait donner cette expérimentation si elle était généralisée sur le territoire national.

Les objectifs sont évidemment très clairs : il s'agit d'introduire plus de progressivité, de mieux tenir compte des contextes locaux, de mener des analyses de terrain plus fines et, surtout, de faire entrer de nouveaux publics. La carte des REP et des REP+, telle qu'elle existe aujourd'hui, ainsi que vous le disiez, monsieur le président, met de côté près de 70 % de nos élèves. Il y a donc là une injustice.

De plus, ce zonage binaire ignore certains établissements et certains élèves. Vous parliez des « écoles orphelines ». C'est un exemple très juste et très pertinent. Ces écoles, géographiquement situées dans un quartier avec des établissements labellisés REP, mais rattachées à un collège situé de l'autre côté de la route ou de la voie de chemin de fer, ne disposent pas de ces moyens.

Les lycées professionnels qui ne sont plus dans la carte depuis 2014-2015 peinent aussi, alors que les indicateurs leur permettraient de bénéficier de moyens dont ils ne jouissent pas.

Des établissements enclavés situés sur un territoire rural sont par ailleurs en perte d'attractivité et auraient besoin de bénéficier de moyens pour sortir de l'ornière.

D'autres territoires peuvent connaître, à un moment donné, des situations conjoncturelles difficiles, par exemple lorsqu'une entreprise qui salarie bon nombre

d'habitants d'une ville serait amenée à fermer, provoquant un choc conjoncturel et social que l'on pourrait amortir en dotant les écoles de moyens.

L'idée consiste à faire entrer de nouveaux publics, de nouveaux territoires, et de leur allouer progressivement des moyens en fonction de leurs besoins propres.

Pour autant, il ne s'agit pas d'une politique d'éducation prioritaire totalement à la carte, à l'échelle de l'établissement. Nous allons conserver un cadre national et une politique publique nationale. Les critères, que nous pouvons d'ailleurs rediscuter dans toute la phase amont préparatoire avant le lancement de l'expérimentation, demeurent nationaux. Toutefois, les recteurs d'académie, en fonction des besoins et des particularités de leurs établissements ou de leur territoire, pourront actionner des critères particuliers.

Cette expérimentation sera fondée sur la base de contrats locaux d'accompagnement (CLA), qui seront passés entre l'établissement et le recteur. Ils seront conditionnés à un engagement portant sur des objectifs pédagogiques. La finalité demeure en effet de veiller à élever le niveau général de nos élèves.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

**M. Jacques Groperrin.** – Madame la ministre, j'ai relu avec beaucoup d'intérêt le rapport Azéma-Mathiot, mais également le rapport de nos collègues Lafon-Roux, qui évoque les nouveaux territoires de l'éducation. Je pense qu'il est important que vous vous en inspiriez, car ils traitent de la ruralité et de certaines priorités impliquant les acteurs territoriaux dans un travail collégial.

L'éducation prioritaire repose depuis de nombreuses années sur deux branches, la justice sociale et l'élévation du niveau de connaissances des élèves. Le premier article du code de l'éducation dit bien qu'il faut répartir les moyens en tenant compte des différentes situations économiques et sociales.

Maintes réformes ont été mises en place depuis 1981. L'expérimentation de 2015 concerne une quarantaine de départements. Les évaluations ne sont pas toujours effectives, et la Cour des comptes estime elle-même que les choses ne se sont pas autant dégradées qu'on le prétend mais se sont stabilisées.

On ne peut que se réjouir de la mise en place d'un secrétariat d'État. J'espère que ce n'est pas qu'un équilibre politique destiné à permettre à certaines formations de se retrouver au sein de la majorité, et que les choses iront plus loin.

Le temps de l'éducation, madame la ministre, n'est pas le temps politique. Il s'agit d'un temps long. Vous évoquez la prochaine rentrée et l'expérimentation qui doit avoir lieu. Ce sera la dernière rentrée du ministre de l'éducation et la première pour ce qui vous concerne. Vous avez parlé de l'évaluation des pratiques, mais celle-ci est assez compliquée à mettre en place. Le temps est trop court.

Vous auriez pu agir différemment en intervenant sur les primes pour les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), les assistants d'éducation (AED), les conseillers pédagogiques de circonscription, les chefs d'établissement, les « écoles orphelines ».

Une clarification apparaît nécessaire : il existe 350 REP+. Vous avez dit que vous n’y toucheriez pas. Vous faites bien, car ces REP+ correspondent en effet à 350 réseaux sinistrés.

On compte actuellement 700 écoles en REP. 30 % de celles-ci n’ont pas lieu à y figurer. Il faudra faire preuve de courage politique, car on pourrait imaginer que la direction générale de l’enseignement scolaire (DGESCO) dispose de ses pilotages nationaux avec, au niveau local, ce qu’on pourrait appeler une « académisation » de leur gestion. Je crois que celle-ci passera uniquement par les dotations horaires globales (DHG). Il conviendra d’attribuer des moyens supplémentaires aux recteurs afin qu’ils puissent mener la politique qui réponde à l’ambition que vous avez évoquée tout à l’heure.

Il est important que le recteur puisse accorder une labellisation sur une durée d’au moins quatre ans. Il faut soutenir les bons chefs d’établissement.

Je pense par ailleurs qu’il serait bon de classer les établissements REP en quatrième catégorie, d’accorder des bonifications aux professeurs, de prévoir davantage d’infirmières et de mettre en place un *vade-mecum*. Les collectivités locales, le ministère de l’éducation nationale, l’agriculture ont aussi un rôle à jouer dans ce domaine.

Je voudrais également parler d’argent, même si c’est un peu vulgaire. S’il s’agit d’un simple affichage, on n’arrivera pas à régler le problème de l’éducation prioritaire. On ne peut accepter que moins de 3 % de 2 milliards d’euros soient utilisés pour la formation initiale et la formation continue. Il faut être formé pour enseigner dans un établissement REP. Or ce n’est pas le cas. Il faut donc allouer de nouveaux moyens aux académies et non les redéployer. Ce serait un signe fort pour les enseignants. Tout le monde sera vigilant sur ce point.

Un indicateur de position sociale (IPS) a été mis en place par la DEPP (direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance). Il faut l’utiliser. Je ne suis pas sûr que la Bretagne ait besoin d’établissements classés en REP, même si certains élus mènent une action politique en ce sens. Je ne vais pas me faire que des amis, mais si on veut sortir de cette grande détresse et de cette souffrance, il faudra procéder à des choix politiques.

Par ailleurs, pourquoi avoir choisi ces quatre académies pour l’expérimentation ? On aurait très bien pu retenir la Seine-Saint-Denis ou la région lyonnaise...

Enfin, je crains que les conditions politiques et sanitaires ne soient pas réunies pour mener à bien cette expérimentation. Êtes-vous en phase sur la suppression des 70 REP, l’« académisation » et les choix concernant les éducateurs physiques et sportifs (EPS) ?

Des moyens supplémentaires – le nerf de la guerre – seront-ils alloués ?

**Mme Nathalie Élimas, secrétaire d’État.** – Vous m’avez demandé si j’avais l’intention d’allouer des moyens supplémentaires aux AESH et aux AED.

J’ai déjà répondu hier en séance publique, lors des questions au Gouvernement, au sujet des AESH. Les primes des AESH et des AED font l’objet d’une réflexion dans le cadre du Grenelle de l’éducation. Je n’ai donc pas de réponse à ce stade.

Pourquoi avoir choisi les trois académies qui ont été retenues ? Cette répartition géographique nous a semblé pertinente. Les caractéristiques propres à chaque académie nous

semblent également intéressantes. On sait que l'académie de Lille, par exemple, a des besoins très particuliers. L'académie de Nantes dispose de davantage de moyens et de souplesse. Cela nous permet d'avoir un échantillonnage assez représentatif de ce que serait l'expérimentation si elle était portée au niveau national.

S'agissant du calendrier, nous sommes en phase préparatoire. Le comité de pilotage est en train de poser les bases de l'évaluation des contrats locaux d'accompagnement (CLA). Pour les évaluer, il faudra observer des critères très précis, qui seront définis dans la phase préparatoire. Ces CLA sont mis en place pour trois ans, avec une clause de revoyure.

L'expérimentation démarrera en septembre prochain, et l'évaluation devrait avoir lieu au printemps suivant. Ainsi que je le disais, le processus sera généralisé si tout fonctionne bien. Si des corrections sont nécessaires, nous les apporterons. Si l'expérience n'est pas concluante, on arrêtera.

Vous m'avez interrogée sur la suppression des REP. Je reviens à mon propos introductif : à ce stade, il n'est nullement question de supprimer quoi que ce soit pendant le temps de l'expérimentation. Le Grenelle de l'éducation est en cours. On va voir ce qui en ressort. Si l'expérimentation se déroule bien, nous verrons comment dé-labelliser certains établissements REP, mais le sujet n'est pas à l'ordre du jour.

Quant aux moyens supplémentaires, à ce stade de l'expérimentation, nous allons fonctionner à moyens constants.

**Mme Annick Billon.** – Madame la ministre, l'excellent travail réalisé par Jean-Yves Roux et Laurent Lafon fléchait les grands oubliés de la politique de l'éducation et les territoires ruraux. Un certain nombre de propositions préconisaient que la nouvelle politique de l'éducation prioritaire soit établie au niveau de l'académie et du département. Or vous avez évoqué des critères nationaux : je suis donc quelque peu inquiète. Ces critères nationaux pourront peut-être, à la marge, être pris en compte par les recteurs. Pouvez-vous nous apporter un peu plus de précisions à ce sujet ? Je salue bien entendu la volonté de conserver les REP+, qui sont nécessaires.

Je rejoins Jacques Groperrin à propos des contrats locaux d'accompagnement, dont vous avez vanté la souplesse. Toutefois, les trois territoires soumis à l'expérimentation ne vont guère disposer de moyens humains et financiers supplémentaires. Comment vont-ils s'organiser ?

S'agissant des AESH, on a beaucoup parlé d'école de la confiance, d'école inclusive. Vous évoquez des primes. Serait-il possible de définir une véritable politique en matière de formation, de rémunérations et d'autres perspectives ?

Vous êtes d'autre part revenue sur les critères d'éligibilité et les caractéristiques sociales et économiques. Pouvez-vous développer ce point ?

Par ailleurs, les conclusions de cette expérimentation interviendront en 2022. D'ici là, certains enfants n'auront pu en bénéficier. Il y a aujourd'hui urgence ! Deux confinements successifs ont eu lieu. Lors de son audition par la délégation aux droits des femmes, la semaine dernière, Adrien Taquet disait que la santé mentale et le niveau des enfants étaient extrêmement inquiétants. Comment répondre à ce problème ?

Enfin, vous évoquez le Grenelle de l'éducation. Je pense au Grenelle des violences faites aux femmes, qui a donné lieu à un grand nombre de réunions à grand renfort de communication. Il faut saluer les mesures qui en ont découlé, mais elles n'ont absolument pas empêché la dégradation de la situation, les violences faites aux femmes continuant de progresser. Le Grenelle de l'éducation améliorera-t-il la situation de tous ces enfants ?

**Mme Céline Brulin.** – Madame la ministre, trois académies vont cohabiter durant l'expérimentation avec celles où le système reste inchangé. Or la carte des REP date de 2014. Beaucoup d'acteurs de l'éducation estiment qu'il est urgent de la revoir. Des communes, des écoles et des secteurs qui devraient en faire partie en sont aujourd'hui exclus, ainsi que vous l'avez évoqué. Pourquoi attendre 2022 alors qu'il y a urgence, compte tenu de la situation sanitaire et de ses conséquences dans un certain nombre de quartiers, notamment populaires ?

Par ailleurs, une centaine de maires ont tiré la sonnette d'alarme – pour ne pas dire plus – à propos du risque de décrochage d'un certain nombre de quartiers populaires. Associez-vous des maires à la réflexion sur l'évolution de la carte de l'éducation prioritaire ? Cela me semble essentiel.

*Quid d'autre part des dédoublements ? Certains ont été mis en œuvre à différents niveaux. L'année dernière, le ministre a accepté qu'aucune classe ne ferme en milieu rural sans l'accord du maire. Nous avons été un certain nombre à plaider en ce sens. Ceci a permis d'améliorer le taux d'encadrement en milieu rural. Les contractualisations que vous proposez vont-elles remettre tout cela en cause ? Imaginons qu'elles ne retiennent pas tel ou tel établissement dont les CP et les CE1 sont dédoublés. Que vont-ils devenir ? Maintient-on le dédoublement ou pas ?*

En outre, je n'arrive pas à comprendre en quoi la contractualisation va éviter les effets de seuil. Dans mon département, une école à classe unique en milieu rural a voulu candidater pour le label « École du numérique ». Cela lui a été refusé, l'inspecteur d'académie ayant déclaré qu'il étudierait la contractualisation lorsque cette école envisagera un regroupement avec d'autres établissements. Je trouve cela assez inquiétant.

Enfin, un REP doit faire travailler ensemble toute une communauté éducative. Peut-on parler de réseau lorsqu'un établissement contractualise avec le rectorat ?

**Mme Sabine Drexler.** – Madame la ministre, tous les rapports, ces dernières années, convergent sur un point : la politique de l'éducation prioritaire mise en œuvre depuis sa création en 1981 n'a pas atteint ses objectifs.

Pour remédier à la modestie de ses résultats, il faut forcément passer par une analyse des causes, et si une partie de celles-ci a été récemment prise en compte, d'autres difficultés clairement identifiées ne le sont pas. J'évoquerai ici le manque d'attractivité des établissements en REP, qui aboutit à l'affectation de jeunes enseignants peu aguerris, ni assez formés ni assez soutenus, l'absentéisme, qui est plus marqué, avec du personnel affecté au remplacement trop peu nombreux. Ceci rejoint la question des moyens qui a été abordée tout à l'heure.

En outre, la carte des écoles et des collèges classés effraie une partie des familles et conduit à une forme de ghettoïsation de ces établissements.

Enfin, il existe des disparités entre zones urbaines et zones rurales. La réforme que vous avez annoncée propose certes d'expérimenter une nouvelle approche de l'éducation prioritaire, mais qu'en est-il de la ruralité, qui fait l'objet, depuis le début des années 1980, d'une politique scolaire par défaut, sans portage politique au niveau national, à l'inverse de la politique de la ville, qui concentre depuis quarante ans des moyens importants sans avoir produit les résultats attendus ?

Nos villages se vident et l'école, dans les campagnes, peut devenir un facteur d'attractivité et de développement des territoires ruraux si on lui en donne les moyens. Or les critères retenus font davantage prévaloir l'origine sociale des élèves que leur origine géographique. Comment comptez-vous faire, madame la ministre, pour que les 70 % des élèves socialement défavorisés non scolarisés en REP puissent, demain, bénéficier du dispositif « École prioritaire » ?

S'il est bien sûr nécessaire de conserver les REP+, qui répondent aux besoins des territoires particulièrement défavorisés, pour les autres – et notamment les territoires ruraux éloignés de toute autre structure de soins et d'accompagnement psychopédagogique – une politique spécifique doit pouvoir être mise en place et prendre en compte le fait que les classes à multiniveaux y demeurent une réalité très forte, malgré les politiques de regroupements intercommunaux.

Enseigner dans de telles classes demande une pratique spécifique qui n'est pas abordée dans la formation initiale des enseignants.

Il est important aussi que la nouvelle politique prioritaire soit définie au niveau académique et départemental, et qu'elle soit l'occasion d'une concertation respectueuse, apaisée et constructive entre l'éducation nationale et les collectivités locales. Ce n'est pas souvent le cas, alors que ces mêmes collectivités sont les premières, après l'État, à financer la dépense en matière d'éducation.

Il est aujourd'hui socialement vital pour la ruralité de mettre fin à une politique éducative par défaut et de pouvoir la décliner très localement. Alors qu'on parle d'égalité républicaine, trop de territoires sont encore exclus des dispositifs publics ou privés qui leur permettraient d'échapper à une précarité annoncée.

Quelles sont les mesures envisagées pour répondre aux attentes des enseignants qui ont épuisé les dispositifs d'aide classiques dans le premier degré en milieu rural ?

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Madame la ministre, s'il y a une chose que j'ai saluée dans la politique gouvernementale, c'est bien le dédoublement des classes en REP et en REP+. L'annonce, la semaine dernière, de ces expérimentations dans trois départements pour finalement supprimer la carte des REP a vraiment constitué une surprise fort désagréable.

J'ai découvert qu'il était question de fournir une enveloppe à chaque recteur. Celui-ci décidera ensuite des écoles et des collèges qui bénéficieront de ces moyens supplémentaires sans qu'aucune coordination nationale garantisse l'équité dans la répartition des moyens, le respect d'objectifs communs ou la cohérence globale. Or les écoles rurales exclues des dispositifs REP ont également besoin de moyens supplémentaires.

On en a parlé à nombreuses reprises : les écoles rurales ont des besoins spécifiques, et il faut leur accorder des moyens supplémentaires pour maintenir une présence

de proximité et de qualité sur tout le territoire. À l'heure actuelle, les dispositifs existants ne permettent pas de répondre à leurs besoins.

Certes, nous avons mis en place plus de maîtres que de classes, ce qui y répondait partiellement. J'ai le sentiment que votre expérimentation va aboutir à une concurrence entre les écoles rurales et les écoles des quartiers urbains défavorisés.

Pourquoi avoir consacré tant d'énergie à améliorer le fonctionnement des écoles en REP ? Leurs besoins ne sont pas les mêmes. Il s'agit de deux problématiques très différentes, et il faut répondre à chacune d'entre elles sans les mettre en concurrence.

Je relève d'ailleurs que Marc Douaire, président de l'Observatoire des zones prioritaires (OZP), a eu une réaction très négative suite à votre annonce concernant l'effacement de la politique d'éducation prioritaire engagée depuis quarante ans. Ne peut-on craindre, avec cette expérimentation qui se jouera au niveau du rectorat, en lien avec les établissements concernés, une rupture d'égalité et une logique de guichets ? Une dynamique collective avait été mise en place. On risque de la casser.

On l'a dit, il y a urgence. La crise sanitaire est aussi une crise sociale. N'allez-vous pas mettre le feu aux poudres ? Nous avons un mauvais souvenir des restructurations. On sait que cela se traduit généralement par des fermetures. Nous sommes donc globalement inquiets de la situation.

Enfin, certaines échéances politiques vont arriver. Face à l'urgence, il faudrait se donner les moyens de réagir tout de suite.

**M. Julien Bargeton.** – Madame la ministre, a-t-on des retours sur l'expérimentation ? Dispose-t-on d'évaluations sur ce qui est fait en matière de droit commun et sur les dispositifs spécifiques, comme les REP et les REP+ ?

La Cour des comptes va sortir un rapport sur la politique de la ville. Je ne sais si elle y aborde le sujet de l'école dans les quartiers difficiles, mais on dit parfois que les lycées centraux de Paris bénéficient de plus de moyens que des lycées en zone rurale ou situés dans les quartiers de la politique de la ville.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Madame la ministre, j'aimerais vous faire part de mon expérience d'élus des Hauts-de-Seine et de ma tentative de gestion des zones REP et REP+. J'ai commencé très modestement par essayer d'obtenir les critères de détermination des REP et des REP+. On m'a expliqué que ce n'était pas le rôle d'un élu, que le ministère de l'éducation nationale prenait ses responsabilités et ses décisions, et que je n'avais pas à m'en mêler.

Je suis néanmoins tenace. J'ai donc demandé au ministre, dans une question écrite, de bien vouloir expliquer à ces services qu'il était bénéfique de travailler avec un parlementaire : je n'ai toujours pas pu obtenir les critères.

Je vois des établissements de mon département sortir des zones et passer de REP+ en REP sans qu'on m'explique en quoi la réalité sociale du terrain, que je crois mieux connaître que le rectorat, a changé. C'est absolument incompréhensible !

Je tiens à vous dire de façon très forte et très solennelle que vous ne pourrez pas construire une politique des quartiers prioritaires sans les élus et sans une association très forte avec la politique de la ville.

Aujourd'hui, s'il existe deux interlocuteurs à introduire dans le débat que vous allez lancer, ce sont bien l' élu et le sous-préfet chargé des politiques de la ville dans les départements lorsque cette fonction existe. Les élus et les sous-préfets en charge des quartiers sont les seuls à avoir une connaissance exacte de la réalité du terrain.

L'académie de Versailles comporte deux départements sociologiquement totalement différents. Je sens bien, dans mes discussions avec le rectorat de Versailles, une incompréhension totale par rapport à mon département où on trouve à la fois des secteurs extrêmement pauvres, comme Gennevilliers, et le collège Lakanal de Sceaux.

Je l'ai dit à M. Blanquer lorsqu'il est venu nous proposer des pistes de réflexion : je ne vois pas comment on peut, dans une politique de guichets comme celle que vous allez mettre en place, se passer de l'expertise de l' élu.

Mon département compte un certain nombre de communes où il n'existe plus de mixité sociale. Il n'y en a plus non plus dans les collèges. Ce sont des établissements que vous allez pouvoir fermer dans très peu de temps, car les parents mettent malheureusement leurs enfants ailleurs, essentiellement dans le privé.

C'est une forme de séparatisme, madame la ministre : ce sont des territoires perdus de la République. Si vous ne prenez pas rapidement les choses en main, l'éducation nationale va reculer dans ces endroits. Or vous ne pouvez pas le faire sans les élus. J'attends les résultats du Grenelle de l'éducation, mais il faudrait des Grenelle dans chaque département. Cela fait six ans que je siége au comité départemental de l'éducation nationale : je n'ai jamais été associé à la gestion des REP et des REP+. Il faut commencer par là.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Madame la ministre, il existe depuis un certain nombre d'années des initiatives d'accompagnement individuel, même en dehors des REP/REP+, notamment l'identification d'écoles en milieu rural, où les enfants ont besoin d'un accompagnement spécifique. Des contrats de réussite éducatifs ont été mis en place dans certains départements. Ils reposent sur l'accompagnement global de l'enfant et de son parcours en mobilisant le périscolaire ou les élus locaux aux côtés de l'éducation nationale.

La question du zonage interroge toujours parce qu'on renforce de façon collective des moyens dans des secteurs identifiés. Il est vrai que les enfants des secteurs ruraux sont moins accompagnés mais certains, qui ne se trouvent pas dans les zones concernées, même en milieu urbain, relèvent de la réussite éducative.

Comment considérez-vous cette réforme du zonage éducatif et la réussite éducative des enfants d'une façon générale ? Allez-vous mener une réflexion plus globale sur leur accompagnement, l'objectif étant que chaque enfant bénéficie des mêmes chances de réussite ?

*Quid* en outre des programmes de réussite éducative qui ont permis, dans certaines villes, d'accompagner des enfants hors zonage lorsqu'ils avaient besoin de moyens spécifiques d'accompagnement et de la mobilisation de tous autour d'eux ? Comment voyez-vous cette articulation ?



En second lieu, s'agissant de la mixité sociale, même si je ne sais pas toujours ce que recouvre cette notion, j'ai vécu la fermeture d'un collège en REP+ sur mon territoire. Les enfants ont été pris en charge dans un autre collège qui n'était pas REP+, mais ont conservé leur bagage. Ce transfert a finalement entraîné un moindre accompagnement sans, pour autant, que les enfants réussissent à vaincre toutes leurs difficultés. Réfléchissez-vous à cette question ?

Le zonage n'est-il pas trop dissocié de la notion d'accompagnement individuel des enfants ? Le repérage des enfants qui en ont besoin est peut-être le point de départ pour traiter d'un accompagnement collectif renforcé, mais aussi, pour l'éducation nationale, de créer les conditions d'un accompagnement individuel partout où c'est nécessaire. On trouve des enfants en situation difficile dans tous les secteurs.

**Mme Sylvie Robert.** – Je ne sais pas pourquoi la Bretagne s'est invitée dans le débat, mais j'en suis ravie. Il est vrai que c'est une région qui est souvent en avance sur beaucoup de politiques publiques. Je comprends donc qu'elle soit souvent citée. J'indique à Jacques Grosperin qu'il existe à Rennes des QPV, des quartiers prioritaires, une politique de la ville. La question se pose également dans les zones rurales. Il ne faut pas dire que certaines régions, en France, ignorent ce genre de problématique.

Madame la ministre, Jacques Grosperin a parlé tout à l'heure du temps de l'éducation et du temps politique. Une expérimentation peut être une bonne chose mais, quand elle ne peut compter sur de nouveaux moyens, on est en droit de se poser des questions.

On va déshabiller Pierre pour habiller Paul : je m'interroge donc sur les critères nationaux, qui vont tendre à la généralisation. C'est une méthode qui peut produire des effets, mais qui nécessite beaucoup de transparence. Là aussi, l'intervention des collectivités territoriales me semble indispensable, qu'il s'agisse des communes, des maires ou des départements. Nous devons être informés de la méthode qui va prévaloir lors de cette expérimentation.

En second lieu, quel sera le nombre d'établissements concernés ? L'avez-vous déjà évalué ?

Enfin, Céline Brulin a évoqué la notion de réseau, sur laquelle repose la politique de la ville et des quartiers prioritaires depuis des années. Le rapport Borloo l'avait bien montré dans son introduction. C'est la philosophie même de la politique de la ville.

On va assister dans le cas présent à un émiettement des aides, à une politique de guichets qui va complètement faire éclater la notion de réseau. Si c'est une expérimentation, on peut penser que ce n'est pas grave, qu'il n'y aura peut-être pas de généralisation, mais le fondement même de cette expérimentation et de ce qu'elle recouvre me semble extrêmement préoccupant et inquiète cette commission.

Vous devez donc apporter des réponses précises aux questions qui ont été posées par mes collègues.

**M. Stéphane Piednoir.** – Madame la ministre, je voudrais que vous compreniez l'émoi des acteurs locaux et nationaux, qui sont très investis dans les politiques éducatives, en particulier la politique d'éducation prioritaire. Annoncer une expérimentation qui peut préfigurer une future politique publique nous interpelle forcément.

Il ne s'agit pas d'un procès d'intention. La plupart d'entre nous ont été élus locaux. Nous sommes à présent élus nationaux. Il nous semble que nous avons un rôle à jouer dans la construction d'une future réforme de l'éducation prioritaire.

Vous l'avez dit dans votre propos liminaire, il existe des effets de seuil. On peut se retrouver, d'une rue à l'autre, classé ou non en zone d'éducation prioritaire. Nous sommes en 2020. Nous n'avons pas les mêmes moyens d'analyse qu'en 1981 : peut-on imaginer une politique d'éducation prioritaire plus fine, une gradation des moyens – et je rejoins ce qu'a dit Jacques Gasperrin sur les moyens supplémentaires qui doivent être envisagés dans le cadre d'une future réforme – afin d'éviter une forme de stigmatisation des établissements classés REP ou REP+ ?

On sait l'effet que cela peut avoir sur certaines familles. Pierre Ouzoulias disait que quelques-unes font le choix d'inscrire leurs enfants dans d'autres établissements voisins dotés de moyens plus importants. L'intégration de l'IPS peut-elle conduire à un changement de ce classement en REP et REP+ ?

**M. Max Brisson.** – Madame la ministre, j'ai une approche moins béate de la situation actuelle de l'éducation prioritaire. Beaucoup l'ont défendue, mais je porte sur elle un regard bien plus critique. Selon moi, le *statu quo* n'est pas possible, et j'attends donc avec intérêt l'expérimentation que vous avez lancée.

Cependant, les rapports Azéma-Mathiot et Lafon-Roux posent la question de l'approche des territoires par l'école en tant qu'institution, qui en a une vision trop caricaturale, trop jacobine, trop centralisée. Je pense qu'elle doit adopter une approche beaucoup plus fine des territoires dans lesquels elle évolue – et je suis d'accord avec Pierre Ouzoulias : cela doit se faire en partenariat avec les collectivités territoriales.

**M. Bernard Fialaire.** – Madame la ministre, la médecine scolaire sera-t-elle prise en compte dans l'expérimentation ? Va-t-on essayer de la mutualiser voire de la fondre avec la médecine de PMI ?

**Mme Nathalie Élimas, secrétaire d'État.** – Merci pour vos nombreuses questions, qui montrent l'intérêt particulier que vous portez à l'éducation prioritaire et, de façon plus fine, à l'expérimentation.

Je continuerai avec plaisir à échanger avec vous tout au long de la phase préparatoire et pendant l'expérimentation afin que nous en mesurions ensemble les avancées.

Beaucoup d'entre vous ont parlé d'urgence. Je crois qu'il y a une légère erreur sur le calendrier. J'ai dû mal m'exprimer : l'expérimentation va démarrer en septembre 2021. On sera en situation de voir ce que l'on fait à la rentrée 2022, non en 2023.

Vous avez dit que je ne répondais pas à l'urgence. J'ai été nommée le 26 juillet. Je ne pouvais apporter de réponse concrète pour la rentrée 2020. Je pense que, de ce point de vue, tout le monde est d'accord. Il a fallu se saisir à bras-le-corps de la feuille de route et surtout entreprendre le dialogue que je mets en place en ce moment avec l'ensemble des acteurs et avec les élus.

S'agissant de l'urgence, le calendrier est clair et précis. L'expérimentation est prévue en 2021. Vous avez compris que je ne pouvais répondre fin juillet. C'était totalement impossible. En outre, je suis soucieuse du dialogue social, que je veux absolument maintenir.

La feuille de route correspond aux trois piliers que j'ai présentés synthétiquement au début de mon propos. La refonte de la carte de l'éducation prioritaire n'est pas l'unique levier destiné à répondre à l'urgence. Il y a également toutes les mesures qui ont été mises en place par Jean-Michel Blanquer, que nous continuons à impulser largement sur les territoires.

Je me rends dans les territoires ruraux, dans les petites villes, les petits villages. J'en ai déjà vu un certain nombre. J'ai effectivement pu mesurer, en deux mois, les écarts qui existent entre la ruralité et la ville. En effet, le monde rural a besoin de moyens supplémentaires.

S'agissant des critères nationaux et de la méthode, je répète que je souhaite ardemment travailler avec les élus que vous êtes. J'ai moi-même été élue d'une petite commune dans le Val-d'Oise. Je sais ce que c'est que d'être une élue de territoire, conseillère régionale, députée. J'ai été de l'autre côté. Rien ne se fera sans les élus locaux au sens large.

J'ai entrepris un travail de fond. Je reçois les associations d'élus. Je travaille avec eux. J'étais hier encore avec M. Fournier, président de l'Association des maires ruraux. Je veux être particulièrement claire sur ce point et vous rassurer.

Concernant les indicateurs, on reste bien dans un cadre national. L'éducation prioritaire est et restera une politique nationale, dont les leviers peuvent être actionnés par les acteurs de terrain.

Ces données nationales mobilisables sont de quatre ordres. On trouve premièrement des caractéristiques spécifiques aux établissements – typologie du collège, indice d'éloignement, typologie des communes.

Deuxièmement, d'autres caractéristiques sont propres aux élèves. On a beaucoup parlé de l'IPS. On peut aussi évoquer les indicateurs de profession et catégorie sociale (PCS), les élèves boursiers, les résultats des évaluations, l'orientation post-troisième, l'orientation post-seconde, les caractéristiques propres aux personnels du premier et du second degré.

Troisièmement, on étudie la proportion des titulaires, l'âge moyen, l'ancienneté générale, l'ancienneté moyenne sur un poste, la mobilité.

Enfin, le quatrième indicateur est propre aux académies, qui pourront y ajouter des éléments beaucoup plus spécifiques. Ceux existant sont liés au climat scolaire, au décrochage scolaire ou aux réseaux des équipements culturels et sportifs. C'est notamment très pertinent dans le cadre rural.

Ces critères seront retravaillés pendant toute la phase amont jusqu'à l'expérimentation, et les académies pourront y injecter des moyens supplémentaires.

Une remarque au sujet du Grenelle de l'éducation. Vous avez fait un parallèle avec le Grenelle des violences faites aux femmes dont ont résulté 46 propositions. Votre rapprochement m'a quelque peu heurtée. 61 % de ces propositions sont aujourd'hui réalisées. Ce n'est pas l'objet de cette audition, mais il y a du concret derrière le Grenelle de l'éducation – et il y en aura à sa suite.

Dix groupes de travail sont à la tâche, dont trois spécifiquement orientés vers l'éducation prioritaire, afin de répondre à mon souhait.

On a aussi évoqué le temps politique. Mon objectif est d'abord et avant tout de faire réussir les élèves, comme vous tous ici. Je souhaite donc être très concrète. Soyez donc rassurés : je ne me contenterai pas de mots.

On a d'autre part abordé le sujet des moyens. Je vous ai dit que nous étions à moyens constants. Je voulais répondre à une question qui m'a déjà été posée : la mise en place de cette expérimentation ne risque-t-elle pas de déshabiller les REP telles qu'elles existent aujourd'hui ? Non, nous sommes à moyens constants, et des moyens spécifiques vont être alloués à l'expérimentation. Ils sont d'ordre variable. Cela peut être des moyens en formation, des crédits pédagogiques, un abondement en DHG.

Vous m'avez interrogée sur la méthode et le nombre d'établissements. Je disposerai, entre fin décembre et, au plus tard, le 15 janvier, la liste précise des établissements proposés par les académies. Je ne peux, à ce stade, répondre avec précision à votre question.

Quant à la méthode, ainsi que je l'ai dit, un comité de pilotage est installé et a commencé à travailler sur la phase amont de l'expérimentation, afin de déterminer la façon dont on choisit les établissements et les méthodes que nous allons employer.

S'agissant du dédoublement des classes du réseau d'éducation prioritaire, il n'y a pas de remise en cause de ces dédoublements.

Pour ce qui est de la notion de réseau, les contrats locaux d'accompagnement sont à la fois conditionnés à un engagement sur des objectifs pédagogiques ambitieux, mais doivent également faire entrer de nouveaux publics. Vous avez évoqué l'exemple des « écoles orphelines » ou des lycées professionnels : c'est l'objectif. Les lycées professionnels pourront désormais être inscrits dans la logique de réseau. Contrairement à ce que vous avez pu penser, l'idée n'est pas de casser la logique pédagogique ni le parcours du réseau.

Un point sur le lien avec la mixité sociale. On n'a pas, à ce stade, parlé des outre-mer, qu'il ne faut pas oublier et que je vais aller visiter dans le courant du premier trimestre 2021 et avec lesquelles je travaille.

Il existe trois académies expérimentatrices. Les Outre-mer n'en font pas partie, mais sont néanmoins particulièrement intéressées. La Martinique, dont l'un des établissements connaît une certaine perte d'attractivité et de perte de mixité sociale, s'est d'ailleurs saisie de l'expérimentation.

Il existe en Martinique un fort besoin d'apprentissage en langues étrangères, en particulier en anglais. Les professeurs de cet établissement, classé en REP+, à la rentrée prochaine, vont mettre en place un cours spécifique d'anglais, ce qui permettra d'attirer de nouveaux élèves. On va donc, par ce biais, lutter contre la perte d'attractivité et apporter une réponse très concrète à la question de la mixité sociale.

**M. Laurent Lafon, président.** – Madame la ministre, vous avez constaté que notre commission est très attentive aux politiques éducatives en général.

**Mme Nathalie Élimas, secrétaire d'État.** – C'est un plaisir d'échanger avec vous. Je reviendrai répondre à vos questions et suivre la phase amont et l'expérimentation.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous vous recevrons avec joie. Il est important que les recteurs des trois académies où va se dérouler l'expérimentation informent les élus et les parlementaires de la façon dont les choses se mettent en place. C'est important pour nous.

**Mme Nathalie Élimas, secrétaire d'État.** – C'est parfaitement clair.

*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.*

## **Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Sport » - Examen du rapport pour avis**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous poursuivons notre matinée par l'examen de deux avis budgétaires respectivement consacrés aux crédits alloués au « Sport » d'une part et à la « Jeunesse et à la vie associative » d'autre part, au sein du projet de loi de finances pour 2021.

Je cède immédiatement la parole à notre collègue Jean-Jacques Lozach pour nous présenter son avis sur les crédits du « Sport ».

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du sport.** – Monsieur le président, mes chers collègues, il aura fallu attendre huit mois pour que le Gouvernement prenne la pleine mesure du choc auquel le mouvement sportif a été confronté depuis le déclenchement de la crise sanitaire. Certes, le secteur du sport a pu pleinement bénéficier dès le printemps des dispositions générales mais ces mesures ne tenaient pas compte du caractère particulièrement préjudiciable de la crise sanitaire pour ce secteur.

Lors de la présentation de ses conclusions le 17 juin dernier, le groupe de travail « Covid-19 – sport » de la commission de la culture avait pourtant établi que « *la crise que connaît le secteur du sport était profonde et durable* » et constaté par ailleurs qu'à cette date « *aucun plan de relance digne de ce nom n'a été présenté et mis en œuvre* ».

Je rappelle que le groupe de travail avait fait plusieurs propositions parmi lesquelles :

- la mise en place d'un plan global pour soutenir le secteur du sport à la rentrée de septembre 2020 ;
- des aides spécifiques financées par un déplafonnement de la « taxe Buffet » ;
- la création d'un crédit d'impôt dédié aux annonceurs dans le sport ;
- et la mise en place d'un « Pass Sport » pour encourager les 14-20 ans à pratiquer un sport en club.

Au lieu de présenter au printemps dernier un plan global pour le secteur du sport comme cela a été fait pour le secteur de la culture, le Gouvernement a réagi au travers d'annonces successives intervenues avec retard à mesure que la situation du secteur se détériorait.

Une première étape a consisté en la mise en place en juin 2020 d'un fonds de solidarité afin de soutenir les petites associations sportives. Ce fonds, opéré par l'Agence nationale du sport (ANS), a été doté d'une enveloppe initiale de 15 millions d'euros financée par redéploiements de crédits de l'agence pour 8 millions d'euros et du ministère des sports pour 7 millions d'euros. Face à l'épuisement rapide de ces crédits, le ministère a tout d'abord envisagé d'abonder le fonds de 4 M€ avant, finalement, d'opter pour sa reconduction en 2021 à hauteur de 15 millions d'euros également.

La présentation du projet de loi de finances (PLF) 2021 a constitué une deuxième étape significative avec d'une part, une hausse des moyens de l'ANS et, d'autre part, la mise en place d'un plan de soutien au secteur du sport.

La hausse de ces crédits reste certes limitée dans le cadre du programme 219 dont les crédits s'élèveront à 436 millions d'euros, soit une progression de 1,84 %. Cette hausse se traduira par un accroissement de 5 millions d'euros des moyens consacrés à la prévention par le sport et à la protection des sportifs.

L'essentiel de la hausse des crédits concerne en réalité le budget de l'ANS qui est alimenté d'une part, par une subvention du programme 219 en légère baisse à 133,2 millions d'euros et, d'autre part, par des ressources issues des taxes affectées à hauteur de 180,54 millions d'euros, contre 146,4 millions d'euros en 2020. En 2021, c'est la totalité du produit de la « taxe Buffet », soit 74,1 millions d'euros qui sera affectée à l'ANS ce qui représente une hausse globale de 34,1 millions d'euros.

On ne peut que se réjouir du déplafonnement de la « taxe Buffet » qui constituait une revendication ancienne de la commission de la culture lors de l'examen de chaque projet de loi de finances.

L'annonce d'une enveloppe de 122 millions d'euros sur deux années, portée à 132 millions d'euros à l'issue de l'examen du budget à l'Assemblée nationale, constitue la deuxième annonce importante concernant la politique en faveur du sport.

Cette enveloppe issue du plan de relance comprend :

- une aide de 40 millions d'euros afin de financer 2 500 emplois prioritairement pour les jeunes de moins de 25 ans dans les associations sportives locales d'ici 2022 ;

- une dotation de 12 millions d'euros afin de proposer aux jeunes les plus défavorisés – 1 500 en 2021 et 1 500 en 2022 – un parcours personnalisé vers une qualification en vue d'un emploi dans les métiers du sport ou de l'animation : c'est le dispositif SESAME ;

- des subventions à hauteur de 50 millions d'euros pour permettre aux collectivités territoriales et aux fédérations et associations sportives de conduire des opérations de rénovation énergétique d'équipements sportifs structurants ;

- une aide de 8 millions d'euros à la transformation numérique des fédérations sportives ;

- un soutien aux fédérations sportives à hauteur de 21 millions d'euros en 2021 pour financer en urgence des actions de soutien à la reprise sportive des clubs dans le cadre des projets sportifs fédéraux (PSF).

Nous avons été nombreux à partager le sentiment du mouvement sportif exprimé en octobre dernier selon lequel le plan de relance n'était pas équilibré puisque seulement 21 millions d'euros étaient destinés aux clubs et que l'essentiel des crédits était fléché vers l'emploi dans le secteur sportif et la transition écologique.

Afin de répondre aux conséquences du huis-clos dans les enceintes sportives, un premier ajustement a été opéré avec l'annonce de la création d'un « fonds de compensation billetterie » doté de 110 millions d'euros à destination des fédérations, des ligues professionnelles et des organisateurs de manifestations sportives qui ont subi des pertes de recettes de billetterie entre juillet et décembre 2020. J'aurais souhaité que ce fonds perdure au moins jusqu'à juin 2021 puisqu'il est peu probable qu'un fonctionnement normal soit rétabli d'ici là. Si cette prolongation n'est pas exclue par le Gouvernement, celui-ci se prononcera en janvier compte tenu de la possibilité annoncée de prévoir des jauges de 20 à 30 % dans les enceintes sportives.

La troisième étape a été marquée par plusieurs annonces faites par le Président de la République le 17 novembre dernier. Le chef de l'État a ainsi confirmé la création du « Pass sport ». Ce dispositif doté de 100 millions d'euros devrait voir le jour en 2021 afin d'aider les publics les plus fragilisés à accéder à des licences sportives.

J'avais proposé depuis deux ans, avec un collègue député Régis Juanico, la création d'un dispositif similaire dont je rappelle qu'il ne trouvera sa pleine mesure que dans une étroite articulation avec les initiatives similaires des collectivités territoriales afin d'atteindre un montant d'environ 300 euros prenant en charge le coût de la licence mais également la cotisation au club. J'insiste également sur la nécessité de créer un dispositif pérenne et pas seulement conjoncturel, ainsi que sur l'intérêt de viser la classe d'âge des 14/20 ans et pas seulement des publics fragilisés. Le ministère des sports estime qu'un bilan devra être fait à l'issue de la première année d'application afin d'engager dans un second temps des mesures pérennes en faveur de la réduction des inégalités dans l'accès à la pratique sportive.

Par ailleurs, afin de répondre à la situation des clubs qui subissent une perte de chiffre d'affaires sans avoir été fermés administrativement, l'État a décidé de leur accorder des allègements de cotisations sociales patronales dans le cadre d'une enveloppe de 105 millions d'euros.

Concernant maintenant les autres aspects du budget et notamment la préparation des Jeux olympiques, une nouvelle hausse est prévue en 2021 pour doter le programme 350 de 234,1 millions d'euros en crédits de paiement dont 225,6 millions d'euros accordés à Solidéo. La préparation des Jeux olympiques franchit aujourd'hui un nouveau cap avec, d'une part, une remise à plat de la carte des installations olympiques afin de réaliser des économies et, d'autre part, la fin des études et la préparation de la phase de construction compte tenu d'une livraison des équipements prévue en septembre 2023.

Le directeur général de la Solidéo estime que le calendrier est tenu avec l'achèvement de la phase de conception. Le premier trimestre 2021 marquera le début de la phase de construction. L'enveloppe financière définie en 2016 devrait être respectée.

L'abandon du projet de transfert obligatoire des conseillers techniques sportifs (CTS) aux fédérations sportives n'a pas mis un terme aux interrogations sur l'avenir de ces

cadres indispensables. Le ministère des sports indique que l'arrêt de la réforme statutaire doit permettre d'engager une réforme managériale.

Cette réforme managériale devrait se traduire par une réorientation de certains CTS vers les politiques publiques prioritaires, des redéploiements en fonction des projets stratégiques des fédérations sportives, un repositionnement afin de permettre aux CTS de travailler sur des sujets transversaux, la mise en place d'une formation continue au sein d'une nouvelle « école des cadres » et une reprise des recrutements par concours. L'ensemble de ces actions doit permettre aux CTS d'apporter « un appui transversal » au monde du sport.

Le soutien aux fédérations sportives est maintenant opéré par l'ANS à travers des conventions d'objectifs et les projets de performances fédéraux (PPF). L'ANS bénéficiera d'une subvention de 90 millions d'euros - qui pourrait être augmentée compte tenu des annonces récentes - au titre de la haute performance et du haut niveau. Ces crédits seront utilisés notamment pour soutenir les athlètes *via* des bourses, développer la recherche sur les datas, favoriser l'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau et financer des équipements structurants pour le haut niveau.

Les moyens de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) augmenteront en 2021 de près de 0,8 million d'euros à 23,7 millions d'euros en crédits de paiement. L'articulation entre l'Insep et l'ANS demeure un sujet de préoccupation compte tenu du fait que la stratégie du haut niveau relève maintenant de la compétence du manager de la haute performance. L'ANS a présenté début octobre son plan de transformation pour la haute performance dénommée « Ambition bleue » préparé sans véritable coordination avec l'Insep. Une plus grande coordination entre ces deux instances me semblerait valoir la peine d'être recherchée.

L'enjeu de 2020 consistait pour les Creps à nouer une relation solide avec l'ANS. Il apparaît que cette relation pourrait prendre une forme institutionnelle, les Creps étant amenés à constituer les relais de l'agence sur le terrain.

Selon son directeur général, l'ANS prévoit de transférer des compétences aux Creps par voie de convention ce qui pose la question des régions dépourvues de Creps. Je rappelle le souhait ancien de la commission que chaque région puisse bénéficier d'un Creps.

Concernant la lutte contre le dopage, nous ne pouvons que constater, à nouveau, la situation financière tendue de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) qui ne dispose toujours pas d'une dotation lui permettant de faire face à l'accroissement de ses missions ni d'atteindre l'objectif de 10 000 prélèvements annuels.

Le projet de nouveau laboratoire constitue par ailleurs une source de préoccupation. Le maintien à Châtenay-Malabry occasionnera, en effet, un loyer annuel de 250 000 euros en 2021 et 2022 payé au conseil régional d'Île-de-France, propriétaire du site. Quant aux études conduites pour le nouveau site en 2020 à hauteur de 695 000 € qui ne bénéficiaient d'aucun crédit de paiement dans le PLF 2020, elles feront l'objet d'un report de charges en 2021 et seront financées sur l'enveloppe de 5,4 millions d'euros prévue dans le cadre du programme 350.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, et notamment des nouvelles mesures décidées par l'État, je propose à la commission d'émettre un avis favorable sur



l'adoption des crédits des programmes 219 et 350 de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2021.

**M. Michel Savin.** – Jean-Jacques Lozach vient de nous brosser un tableau tout à fait réaliste de la situation du sport amateur et du sport professionnel dans notre pays.

Je limiterai mon propos au sport, même s'il faut dire combien il est difficile de se positionner cette année vis-à-vis de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » au regard de la diversité de ses programmes budgétaires. Le programme 350 enregistre une hausse substantielle, mais celle-ci est liée à la perspective des Jeux olympiques de 2024, puisque ce programme finance quasi exclusivement la Solidéo. Le programme 219, qui concerne la politique du sport *stricto sensu*, ne progresse pas dans les mêmes proportions, avec une légère hausse de 8 millions d'euros. Entre les sommes résultant des taxes affectées et la revalorisation des crédits votée par l'Assemblée nationale, le budget « Sport » progresse, au final, de 42 millions d'euros.

Je regrette la suppression des 38 postes de CTS dans la perspective des différentes échéances olympiques à venir et je m'inquiète du devenir de ces professionnels. Je déplore la situation budgétaire de l'INSEP qui, faute de moyens, rogne sur ses dépenses, que ce soit l'entretien de ses équipements ou l'investissement, au risque de conséquences regrettables pour la préparation de nos athlètes pour Paris 2024. Je considère également la situation financière de l'AFLD inquiétante dans cette période préolympique. Je tiens toutefois à saluer l'augmentation des crédits de l'ANS, même si ce n'est pas encore suffisant, pour le soutien au développement des pratiques sportives et l'accompagnement de la haute-performance. Par contre, il serait important qu'il y ait un effort significatif en direction des fédérations, mais aussi en direction des collectivités territoriales dans le cadre des investissements qui, je le rappelle, ont subi une baisse de 10 millions d'euros en 2020. Je salue la mesure nouvelle de 3,5 millions d'euros visant au financement des maisons sport-santé. Il demeure toutefois la question de la formation des encadrants et surtout du remboursement des séances de pratique.

Si nous étions dans une période normale, nous pourrions nous satisfaire de ce budget. Mais nous sommes dans une période de crise sans précédent, où le sport, qu'il s'agisse du sport amateur, du sport de haut niveau ou du sport professionnel, est en grande souffrance. Les annonces faites par le Président de la République et le Gouvernement ne se traduisent pas dans le budget du sport pour 2021. Le Président a annoncé 400 millions d'euros en faveur du sport, mais nous savons que ces chiffres ne reflètent pas la réalité. Le budget ne comporte aucune mesure concernant la mise en œuvre du « Pass sport ».

Nous avons pris nos responsabilités au Sénat en votant 130 millions d'euros de crédits supplémentaires pour l'ANS en première partie, répartis entre le lancement du « Pass sport » pour 30 millions d'euros, le soutien au sport amateur pour 50 millions d'euros, et l'aide au sport professionnel touché par les pertes de billetterie pour 50 autres millions d'euros.

Dans ces conditions, le groupe Les Républicains s'abstiendra sur l'avis proposé par notre rapporteur, en attendant de connaître la position de la ministre en séance sur les avancées votées par le Sénat en première lecture.

**M. Claude Kern.** – Un budget est généralement la traduction de priorités politiques. Nous regrettons que ce budget ne démontre pas une approche plus pragmatique et pérenne. Certes le budget est en hausse, mais dans le contexte de la crise sanitaire, le

Gouvernement aurait dû s'engager davantage en faveur du sport, qui a un rôle plus que jamais crucial en faveur de l'éducation, de la cohésion sociale, de l'insertion, de la santé et du développement durable. Nous estimons que les collectivités territoriales restent insuffisamment soutenues, alors que ce sont dans les territoires que s'entraînent les champions de demain. Les crédits pour le sport amateur nous paraissent en deçà des besoins nécessaires pour assurer son avenir. Les équipements sportifs sont aujourd'hui vieillissants et inadaptés. Le sport professionnel est également en souffrance du fait de l'arrêt des compétitions et des rencontres à huis-clos, qui lui font perdre une bonne partie de ses recettes. Je tiens à saluer les récentes annonces concernant des mesures de compensation ou des mesures de soutien. Mais, ces annonces n'ont pas de traduction budgétaire à ce stade. Ce sont 158 millions d'euros promis qui ne sont pas financés. Malgré ces réserves, le groupe Union centriste suivra l'avis du rapporteur.

**Mme Sabine Van Heghe.** – Le groupe socialiste, écologiste et républicain suivra l'avis du rapporteur sur les crédits du sport, avec plusieurs réserves. Les clubs sportifs ont des besoins de financement, en particulier en milieu rural, après la cessation d'activité de plus de 4 000 clubs. Le manque de professeurs d'éducation physique est aujourd'hui une source d'affaiblissement pour le sport à l'école. Le sport amateur et le sport professionnel ne sont pas suffisamment considérés, comme l'a d'ailleurs indiqué le CNOSF dans un récent courrier adressé au Président de la République. De nombreuses inégalités d'accès au sport demeurent, en particulier pour les jeunes filles. Le « Pass sport » pourra-t-il les résorber ? J'ai le sentiment que nous avons perdu beaucoup de temps sur cette question et que cet outil aurait pu être mis en place plus tôt.

**Mme Céline Brulin.** – Comme notre rapporteur, je regrette que le Gouvernement ait mis huit mois à réaliser l'ampleur de la crise dans le domaine sportif. C'est tout notre modèle sportif qui est aujourd'hui encore plus affaibli. D'où un avis en demi-teinte, surtout si l'on exclut les crédits du programme 350, lié aux Jeux olympiques, dans la mesure où il s'agit d'un programme conjoncturel. Le déplaçonnement de la taxe Buffet est positif. Mais, les annonces qui ont été faites ces dernières semaines en faveur du sport ne se traduisent pas dans le projet de loi de finances, dans la mesure où elles sont arrivées trop tardivement. Il en résulte des frustrations, parfaitement compréhensibles, dans le mouvement sportif. Je crois, pour ma part, que la crise sanitaire renforce pourtant encore davantage l'importance du sport dans les années à venir, que ce soit en termes de santé ou de cohésion sociale. C'est ce qui nourrit mes inquiétudes autour du sport amateur, insuffisamment doté, en comparaison du sport de haute performance. Les collectivités territoriales ont besoin d'être soutenues.

**M. Jacques Gersperrin.** – J'aurai deux questions relatives aux mesures annoncées par le Président de la République en novembre dernier. Les 100 millions d'euros pour la création du « Pass sport » ne sont apparemment pas financés : pourriez-vous nous préciser cela ? Il est prévu d'attribuer 5 000 services civiques au secteur « sport ». Or on a l'impression qu'il y a une cavalerie de trésorerie ; les associations sont inquiètes et n'ont pas la visibilité suffisante pour s'engager dans de nouveaux projets.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je précise que ces deux mesures relèvent, pour la première, de l'avis budgétaire « sport », pour la seconde, de l'avis budgétaire « jeunesse et vie associative », que nous allons examiner juste après.

**M. Pierre Ouzoulias.** – M. Jean Castex, alors délégué interministériel en charge des Jeux olympiques, avait évoqué devant notre commission la question des aménagements de transport nécessaires à l'accueil de cet événement. Aujourd'hui, un certain nombre d'entre

eux sont fortement compromis par la crise. Il serait utile de faire le point sur ce dossier. Nous nous orientons vers une situation peu satisfaisante pour les usagers. Or il y a une question de fond derrière : si nous ne parvenons pas à faire accepter les Jeux olympiques par la population, il y aura de moins en moins de villes candidates. Il faut s'en soucier dès maintenant.

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis.** – Sur ce budget 2021, nous partageons avec mes collègues Michel Savin et Claude Kern le même état des lieux.

La situation de la politique du sport et de son financement devient, au-delà du contexte sanitaire actuel, très complexe. Si le montant du budget était à la hauteur de cette complexité, il ne se limiterait pas à 0,14 % du budget de l'État ! Mais cela n'est pas nouveau.

Les 3 milliards d'euros présentés dans le bleu budgétaire concernent essentiellement le sport professionnel de haut niveau : les secteurs fédéré et associatif passent sous les radars.

Sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, 132 millions seront consacrés au sport sur deux ans. Mais nous ne voyons pas encore aujourd'hui leur traduction budgétaire. Un « Pass sport », doté de 100 millions d'euros, a été annoncé, l'ANS a été mandatée pour le mettre en œuvre. Mais son directeur, lors d'une récente réunion de pilotage, a indiqué que le sujet de son financement serait traité dans un projet de loi de finances rectificative en mai ou juin 2021. Beaucoup d'annonces n'ont donc pas été suivies d'effet en termes budgétaires.

Quelques mesures sectorielles ont toutefois été prises pendant la crise ; je pense notamment au secteur hippique et à la filière équine.

Le rôle central joué par l'ANS participe de cette complexité accrue. Je rappelle que, dans une décision récente, le Conseil d'État a annulé l'arrêté portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public (GIP), statut sous lequel a été créée l'ANS. Sur les 436 millions de crédits du programme 219, 304 millions, soit les trois quarts, sont fléchés sur l'Agence. C'est désormais un GIP, dont l'État n'est qu'une des quatre composantes, qui définit la politique sportive du pays ! Le périmètre du ministère se limite désormais à : une action normative – arrêter la liste des sportifs professionnels -, une action internationale – contribuer à la préparation des grands événements sportifs internationaux -, une action interministérielle : « sport et santé » ; « sport et handicap » -, et à une action en faveur de l'éthique du sport.

À cela s'ajoute la nouvelle configuration ministérielle, le sport étant intégré à un grand ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Une restructuration est aussi en cours au niveau de nos territoires avec les nouvelles directions régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES). Il devient très compliqué de se retrouver dans ce paysage administratif.

S'agissant des CTS, le projet de transfert aux fédérations sportives a été abandonné, ce qui a permis un certain apaisement. Mais la situation demeure très perfectible en termes de formation et de répartition entre les différentes fédérations. On est toujours sur un rythme de 40 suppressions de postes de CTS par an, par non remplacement de départs en retraite. Pourtant, on sollicite de plus en plus le secteur du sport, par exemple dans le cadre des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), où un volet sportif est imposé. Les

CTS interviennent aussi à ce niveau. Or, dans une récente lettre ouverte, des maires de ces quartiers dénoncent l'absence d'avancée en termes d'équipement et d'animation.

Concernant l'AFLD, la situation financière est tendue : elle a puisé depuis des années dans ses réserves de trésorerie. On est loin de l'objectif de 10 000 prélèvements annuels. Je rappelle qu'il s'agit d'une autorité administrative indépendante (AAI), pas d'un opérateur national. Elle reproche au ministère l'absence de perspective. Celui-ci lui demande en effet de faire toujours plus avec les mêmes moyens !

La souffrance du monde sportif concerne tous les secteurs, professionnel, amateur, associatif. Des dizaines de fédérations sportives sont aujourd'hui en grande difficulté pour boucler leur budget. Le nombre de licenciés pourrait baisser de 25 % voire de 35 % s'agissant de la natation. Un autre secteur est particulièrement éprouvé, celui des loisirs sportifs marchands, qui comprend les salles de sport, de fitness, d'escalade, de stretching, etc. Ces structures ne rouvriront pas avant le 15 janvier prochain. Selon les chiffres qu'on nous a transmis, leurs pertes s'élèveraient à un milliard d'euros.

Et quand on y regarde de plus près, on constate qu'il y a des disparités en termes de taux de TVA : alors que les parcs de loisir, les accrobranches, les salles de trampoline bénéficient d'un taux réduit, les salles de sport se voient appliquer le taux normal. Ces inégalités sont à supprimer.

Le foot professionnel, dont il est beaucoup question dans les médias, accuse, quant à lui, 700 millions d'euros de pertes, soit un quart du chiffre d'affaires des clubs.

Face au projet de budget présenté par le Gouvernement, le Sénat a pris ses responsabilités en adoptant des amendements prévoyant des financements supplémentaires. Ce que nous attendons maintenant, c'est le financement du « Pass sport ». J'estime, pour ma part, que ce nouvel outil devrait cibler la tranche des 14-20 ans ; l'on sait en effet que la rupture dans la pratique sportive se situe à la sortie du collège, à la sortie du lycée et à la fin de la première année d'études supérieures. Un besoin de financement complémentaire venant des collectivités territoriales sera aussi nécessaire ; certaines ont d'ailleurs déjà mis en place des dispositifs similaires. Surtout, ce « Pass sport » devrait avoir vocation à devenir un élément structurel, et non pas seulement conjoncturel, de notre politique sportive. Il faut être plus ambitieux : passer son montant de 50 euros à 300 euros et viser plus loin que la seule aide à la reprise d'une licence sportive. C'est un dossier à suivre...

Sur la question des équipements sportifs, notre parc est aujourd'hui très vétuste. Un cinquième a plus de cinquante ans. Selon un rapport de la Cour des Comptes, 21 milliards d'euros seraient nécessaires pour le rénover ! Dans le plan de relance, 50 millions d'euros y sont consacrés, autant dire qu'on est loin du compte...

Le sujet du sport à l'école me préoccupe aussi. Le ministère en fait l'une de ses priorités. Mais son document programmatique m'est apparu confus à la lecture : dans quel cadre se déploie cette priorité ? Qui la finance ? Qui l'organise ? Je crains que tout cela ne se termine en expérimentation... Seuls deux volets sont précisés et financés, le programme « aisance aquatique » et le plan « savoir rouler à vélo » à l'entrée au collège. Je rappelle qu'un rapport de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) classe la France 119<sup>ème</sup> sur 146 pays en matière d'éducation physique. En primaire, trois heures par semaine devraient être consacrées à la pratique sportive, on en est loin.

S'agissant du sport féminin, la Conférence permanente créée en 2017 est en panne. Le ministère le reconnaît. Elle doit être relancée.

Concernant les infrastructures de transport pour la préparation des Jeux olympiques, il y a clairement une volonté de rationaliser les dépenses. Dans le dossier de candidature de Paris, 70 millions d'euros étaient prévus pour le Stade de France. Seuls 50 millions d'euros sont aujourd'hui inscrits. Cette enveloppe, qui intègre aussi la périphérie du stade, ne porte pas sur les équipements sportifs à proprement parler.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – C'est le troisième débat budgétaire sur le sport auquel je participe où j'ai l'impression qu'on se laisse mener en bateau. Le sport reste peu considéré. C'est pourquoi je crois qu'il faudra à un moment poser un acte fort. Les Jeux olympiques sont l'arbre qui cache la forêt. Il y a un retard considérable sur les équipements. Il faut savoir qu'il ne pourrait pas y avoir de sport dans les écoles sans la participation des communes.

**M. Michel Savin.** – Il faut envoyer un signal sur le fait que les crédits budgétaires ne sont pas en phase avec les annonces du Gouvernement. Plusieurs dispositifs annoncés par le Président de la République ne font pas l'objet d'inscriptions de crédits dans ce budget.

**Mme Céline Brulin.** – Nous nous abstenons sur l'avis mais nous voterons contre les crédits lors du débat en séance publique.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 219 consacré au sport et 350 consacré aux équipements olympiques au sein du projet de loi de finances pour 2021.*

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Crédits « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis**

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits de la jeunesse et de la vie associative.** – Mes chers collègues, le programme 163 est doté de 699,72 millions d'euros. Les crédits connaissent une augmentation de 39,52 millions d'euros, soit de près de 6 % par rapport à l'année dernière.

Toutefois, ce budget en augmentation masque principalement un jeu d'écriture comptable. Le doublement du budget du service national universel (SNU), qui constitue la quasi-intégralité de cette hausse relève d'une démarche de sincérisation des coûts. Je reviendrai sur ce point.

Ce budget appelle également une deuxième remarque générale : les principales hausses des crédits pour des mesures « jeunesse et vie associative » sont dans la mission « plan de relance ». Au total 609 millions d'euros sont inscrits dans le plan de relance au profit d'actions de soutien aux associations ou d'engagement de la jeunesse. Je pense aux postes du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) ou au service civique.

Bien évidemment, je me réjouis de ces sommes importantes. Elles témoignent d'une reconnaissance par le Gouvernement de l'utilité de ces outils. Mais, je regrette que la

grande majorité de l'effort financier du Gouvernement en faveur de la jeunesse et de la vie associative se fasse dans un cadre conjoncturel, qui a vocation à disparaître très rapidement. Or, la promotion d'une société de l'engagement nécessite un investissement continu et de moyen terme.

J'en viens maintenant à une analyse plus thématique. Le secteur associatif a montré toute sa force pendant la crise de la covid-19. Mais il a également été très durement frappé. Voici quelques chiffres pour illustrer mes propos : 66 % des associations ont complètement suspendu leurs activités. 55 000 associations déclarent ne pas pouvoir maintenir les salaires. Les déclarations d'embauche sont en chute de 45 %. Enfin 30 000 associations sont menacées de disparition. De manière générale, les associations ont eu de très fortes difficultés à accéder aux aides de l'État. Certes, le PLFR 4 prévoit 5 millions d'euros en faveur des associations. Mais la France en compte près de 1,5 million ! Je regrette ainsi qu'il n'y ait eu aucun abondement du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).

En effet, le FDVA est un outil indispensable de soutien aux associations. Le « FDVA 1 » a permis de former près de 170 000 personnes. Toutefois, de l'avis de tous, les possibilités de formation qu'il offre restent en deçà des demandes des bénévoles.

Les crédits du « FDVA 2 » - le soutien aux projets et à l'innovation - ont été exécutés dans leur intégralité. Une attention particulière a été portée aux petites associations : 80 % des associations bénéficiaires ont 2 salariés ou moins et 62 % n'adhèrent à aucun réseau national ou sectoriel. La subvention moyenne est de 2 900 euros. Pour le FDVA, 2021 sera l'année du premier abondement annuel venant des comptes inactifs des associations en déshérence.

Toutefois, ces montants restent insuffisants : pour la campagne 2020, le nombre de dossiers de demandes de subventions était deux fois plus nombreux que le nombre de dossiers retenus ; et les montants alloués deux à trois fois inférieurs aux demandes. Surtout, toute la campagne 2020 a eu lieu avant la crise de covid-19, c'est-à-dire, avant les difficultés financières des associations.

Les crédits Fonjep sont en augmentation, mais la question d'une hausse pérenne se pose : 2 000 postes Fonjep sont financés dans le cadre de la mission « plan de relance ». Vous le savez, ces « postes Fonjep » ne correspondent pas en tant que tel à des emplois, mais à une subvention annuelle de 7 200 euros. Ces postes Fonjep sont particulièrement importants : ils sont perçus pour trois ans ce qui permet une certaine visibilité pour l'association bénéficiaire. Par ailleurs, à l'heure où les subventions publiques sont attribuées sous la forme d'appel à projets, les postes Fonjep demeurent l'une des rares aides qui soutient l'association en tant que telle. Il est important de continuer à aider les associations pour ce qu'elles sont, et pas uniquement pour ce qu'elles font !

J'en viens maintenant à la création de 60 000 parcours emplois compétences – les PEC – qui sont selon le Gouvernement « la nouvelle formule des emplois aidés ». Mais cet outil est mal calibré pour répondre aux besoins des associations. Il est au final beaucoup moins efficace que les précédents contrats aidés. Tout d'abord, le taux de subvention par l'État est inférieur : 65 % contre 75 % auparavant. Le reste à charge est trop important pour des associations qui sont nombreuses à connaître des difficultés de trésorerie du fait de la covid-19. En outre, il s'agit principalement d'un outil d'insertion. Or, toutes les associations ne sont pas capables de faire de l'insertion. En cette période particulièrement difficile, il me

semble qu'un retour aux emplois aidés « ancienne formule » avec une prise en charge par l'État à hauteur de 80 %, voire 85 %, serait de nature à mieux soutenir les associations.

Je terminerai ce volet associatif en évoquant le compte d'engagement citoyen. Il permet aux personnes éligibles d'acquérir des droits de formation. Cet outil répond à une demande forte des bénévoles de pouvoir se former. Je crains toutefois que le CEC reste trop confidentiel. J'appelle donc le Gouvernement à communiquer et informer sur l'existence de ce dispositif.

J'en viens maintenant au service national universel. Mes doutes sont nombreux. Vous le savez, le SNU a été fortement touché par la covid-19. La phase 1 n'a pas pu se tenir. En 2021, l'expérimentation est reconduite à l'identique, mais le budget double : il passe de 30 à 62 millions d'euros. La raison est un rapatriement dans le compte 163 de dépenses oubliées ou prises en charge de manière invisible par d'autres ministres. Si nous ne pouvons qu'apprécier cette démarche de transparence budgétaire vis-à-vis du Parlement, je m'étonne que ces coûts n'aient pas été intégrés dès le PLF 2020. Le coût par jeune est de 2 300 euros, hors coût de développement de système d'information, de communication et d'évaluation.

Quant à la phase 2, c'est-à-dire, la mission d'intérêt général pendant 15 jours ou 84 heures, le milieu associatif a fait part de ses doutes. Certains préfets n'ont ainsi pas jugé utile de les associer aux réflexions sur le déploiement de cette phase. Plusieurs mouvements associatifs s'interrogent sur la compatibilité des valeurs qu'elles portent et souhaitent promouvoir, avec la forte dimension militaire qu'a aujourd'hui le SNU. Au final, de nombreuses associations hésitent à poursuivre le conventionnement avec l'État sur le déploiement du SNU. Je l'avais déjà indiqué l'année dernière : il est urgent d'avoir une réflexion de fond sur les objectifs du SNU dans son ensemble, ainsi que sur les phases 1 et 2.

Je terminerai cette présentation du programme 163 par le service civique ; un dispositif qui a fait ses preuves depuis 10 ans. Il me semble important de tirer un premier enseignement de la crise de la covid-19 : il serait intéressant que tous les contrats de mission de service civique prévoient la possibilité de « détourner » un jeune de sa mission, avec son accord, pour l'affecter à une mission d'urgence. Lors de son allocution du 14 juillet dernier, le Président de la République a annoncé la création de 100 000 nouvelles missions de service civique dans le cadre du plan 1Jeune1solution. Elles s'ajoutent au 145 000 annuelles prévues par les lois de finances depuis deux ans. Cette annonce est une reconnaissance de l'utilité du service civique. Mais le défi à relever est important. Au total, ce sont 90 000 missions qui doivent être proposées sur les quatre derniers mois de 2020 : les 60 000 missions initialement prévus par le calendrier d'exécution de 2020, auxquelles s'ajoutent les 10 000 missions de rattrapage du premier semestre – c'est-à-dire des missions qui auraient dû commencer pendant le 1<sup>er</sup> confinement et qui n'ont pas pu avoir lieu. Et enfin les 20 000 missions du plan de relance au titre de l'année 2020. Et pour 2021, ce sont 80 000 missions supplémentaires qui doivent être trouvées.

La mobilisation de tous les acteurs publics est donc essentielle pour relever ce défi de taille. Or, les instructions aux préfets fixant les objectifs et les thématiques prioritaires n'ont été envoyées que mi-septembre et la première réunion interministérielle n'a eu lieu que fin septembre. Deux mois ont été perdus. De même les collectivités locales doivent également se mobiliser. Seuls 12 % des missions se font dans des collectivités locales. La communauté de communes peut être un échelon intéressant. Je trouve particulièrement intéressant les expériences de pépinières de service civique, ou de pôles d'appui dans les territoires. Ils

permettent de présenter aux associations et collectivités territoriales l'intérêt du service civique dans un contexte de renouvellement des équipes municipales, et de les accompagner.

Je finirai avec trois points de vigilance pour 2021. Le premier concerne la qualité des missions dans cette phase de développement très rapide du service civique. Mme El Haïry a indiqué un recrutement de 13 personnes supplémentaires. Cela me paraît indispensable pour s'assurer de la qualité des missions mais aussi pour vérifier qu'il n'y a pas de substitution à l'emploi.

Deuxième point de vigilance : la formation des tuteurs, notamment dans les nouvelles structures. Elle doit avoir lieu avant l'accueil du volontaire, et idéalement avant la définition de la mission. L'agence du service civique est consciente de cet enjeu. C'est pourquoi elle a lancé un marché public sur la formation des tuteurs. Il a été remporté par l'alliance « Unis-Cité/ligue de l'enseignement ». Cette alliance propose des formations taillées sur mesure pour le service civique : par exemple « accompagnement du volontaire pendant sa mission », ou « atelier de découverte du rôle du tuteur ». Or, certains ministères et structures n'ont pas recours à cette formation et forment leurs tuteurs par d'autres biais. Il me semblerait logique que les structures d'accueil et *a fortiori* les ministères privilégient les formations issues du marché lancé par l'agence du service civique.

Enfin, le service civique doit être une solution offerte à tous les jeunes, quel que soit leur lieu de résidence. Les territoires ruraux ne doivent pas être oubliés, avec des solutions à apporter en termes de déplacement, de logement et d'accompagnement des volontaires, mais aussi d'intermédiation pour soulager et épauler la structure d'accueil.

En conclusion, la hausse du programme 163 est majoritairement due à une sincérisation des comptes. Les principales augmentations se trouvent dans la mission « plan de relance » et risquent d'être conjoncturelles : elles ne concernent que 2021 et éventuellement début 2022. Quant au SNU, mes doutes persistent voire s'intensifient. Il représente désormais 10 % des crédits du programme 163. Imaginez le budget de l'éducation nationale avec ses 74 milliards d'euros, dont 10 % - c'est-à-dire 7,4 milliards d'euros - seraient utilisés pour un dispositif expérimental, qui risque ne pas pouvoir se déployer en 2021 pour les mêmes raisons qu'en 2020, et seraient ainsi sacrifiés au détriment d'autres mesures à financer. Vous ne l'accepteriez pas. Je ne l'accepte pas pour le programme 163. C'est la raison pour laquelle je propose de donner un avis défavorable à ce programme.

**M. Cédric Vial.** – La situation de la jeunesse est inquiétante. Elle se retrouve fragilisée par la crise dans tous les secteurs, sanitaire, sociaux, universitaire ou encore professionnel. Son avenir est donc directement menacé et l'État a du mal à proposer une réponse lisible et adaptée, alors même que le Gouvernement veut en faire une priorité. Je note que l'appellation du programme « Jeunesse et vie associative » est trompeuse, puisque celui-ci regroupe essentiellement trois dispositifs dont le service civique et le SNU qui à eux seuls absorbent plus de 80 % des crédits. Les budgets de l'éducation nationale consacrés à cette thématique sont très supérieurs, tout comme ceux dédiés à la politique de la ville. Pour résumer, le programme 163 est à la politique jeunesse ce que « le mouton est au troupeau ». Notre premier réflexe est pourtant de donner un avis favorable à ces crédits, assorti de réserves et de points d'attention qui pourraient faire évoluer notre position.

Des points positifs doivent en effet être relevés sur ce budget. Les crédits du Fonjep sont en hausse. Certes, celle-ci ne pallie pas à la fin des emplois aidés dans les associations et la question de leur maintien à moyen terme se pose. Mais je constate que



600 postes Fonjep supplémentaires sont créés au titre du programme 163 et 2 000 au titre du plan de relance. De même, les crédits du FDVA seront en hausse en 2021, grâce au versement de sommes provenant des comptes inactifs des associations tombées en déshérence. Le ministre a évoqué le chiffre de 17 millions d'euros. Il s'agit de politiques utiles et de crédits décentralisés dans le cadre du FDVA. Je signale d'ailleurs que les crédits attribués aux associations *via* le FDVA dépassent désormais les montants qu'elles percevaient au titre de l'ancienne réserve parlementaire.

Pour autant, l'essentiel de la hausse tient aux crédits du SNU. La Cour des comptes avait alerté sur l'insincérité budgétaire. Au moment de l'examen du PLF 2020, le Gouvernement avait annoncé que 20 000 jeunes allaient participer au séjour de cohésion. Au final, seuls 88 d'entre eux ont pu vivre cette phase 1 en 2020. Nous pouvons légitimement nous interroger sur la nécessité de renforcer cette année ce dispositif. En ce qui concerne le « compte engagement citoyen » (CEC), il me semble faire peser un risque encore non chiffré sur le budget de l'État. A titre d'exemple, le Gouvernement a fixé comme objectif pour l'année prochaine 250 000 jeunes en service civique. Or chaque jeune en service civique acquiert des droits de formation au titre du CEC. Ces volontaires représentent 60 millions d'euros de droits nouveaux ouverts sur une seule année budgétaire.

Enfin, pour le service civique, les chiffres arithmétiques et ceux des éléments de langage divergent. On parle de 145 000 jeunes en service civique chaque année. Dans les faits, cela représente 160 000 contrats financés en année civile, car certains contrats sont glissants d'une année civile sur l'autre. Les jeunes sont alors comptabilisés une fois : au titre de l'année au cours de laquelle ils ont débuté leur mission et au titre de l'année au cours de laquelle ils la finissent. 300 millions d'euros manquent au budget pour financer les missions commencées cette année, mais qui se finiront l'année prochaine. Dans ce domaine également, la question de la sincérité budgétaire se pose. Enfin, je partage la position du rapporteur sur l'importance à apporter à la qualité des missions, et au fait que le service civique ne doit pas servir de traitement social du chômage.

**M. Claude Kern.** – Je note comme le rapporteur que l'essentiel de la hausse s'explique par la croissance des crédits du SNU. Nos associations sont aujourd'hui en péril. La progression du FDVA est bien trop modeste pour permettre de relever le défi des pertes financières des associations. Il n'a jamais atteint le montant de la réserve parlementaire qui était proche de 50 millions d'euros. J'exprime les plus grandes réserves sur le SNU, faute de clarifications sur son déroulement concret : que représentent ces quinze jours en internat et ces quinze jours dans une mission d'intérêt général ? Je m'interroge sur le doublement des crédits, alors que ce dispositif ne répond pas aux enjeux de la jeunesse. J'estime que les crédits qui lui sont réservés auraient été plus utiles pour répondre à la précarité de la jeunesse. Le groupe UC s'abstiendra sur ce programme.

**Mme Sabine Van Heghe.** – Je fais part de ma grande circonspection sur ces crédits qui me paraissent largement insuffisants pour répondre au tsunami créé par la crise sanitaire. La plus grande partie revient au SNU, un dispositif qui ne me semble pas adapté aux aspirations des jeunes, à la différence du service civique. Il faudrait plutôt augmenter le FDVA – on ne peut que regretter la stagnation des crédits dédiés à ce fonds. Mon groupe suivra l'avis du rapporteur sur le programme et je souhaiterais disposer de son opinion sur le niveau des crédits du Fonjep. Ceux-ci sont-ils suffisants pour répondre aux besoins des associations alors que depuis 2017, ce Gouvernement n'a eu de cesse de diminuer drastiquement le nombre d'emplois aidés ?

**Mme Céline Brulin.** – Au regard de la situation, et même si le périmètre du programme est restreint, je ne peux que qualifier les crédits de la mission de « dérisoires ». Bien évidemment le programme 163 ne concerne qu'une toute petite partie des crédits dédiés à la jeunesse et à la vie associative. Mais, de manière générale, il est regrettable que l'on ne trouve pas non plus ailleurs dans le projet de loi de finances des moyens à la hauteur du choc subi par la jeunesse. Les associations ont un rôle important à jouer mais ont énormément souffert de la crise. La très faible augmentation budgétaire du programme 163 n'est pas au niveau. Surtout, elle est liée au quasi-doublement des crédits du SNU. Je pense qu'il est légitime de s'interroger sur la priorité à accorder en temps de crise à ce dispositif contesté. Des pans entiers de notre économie sont à l'arrêt, des actions sont reportées en raison de la situation. Or, le Gouvernement donne l'impression que, quoi qu'il arrive, le SNU continuera à se déployer, avec une augmentation régulière des crédits alloués. On ne sait pas si les différentes phases du SNU vont pouvoir être mises en œuvre. Je ne suis pas sûre que toutes les structures aient les moyens et le temps de se mobiliser de manière optimale pour mettre en place les phases 1 et 2 devant l'ampleur des défis qu'elles auront à relever au quotidien en raison de la crise. Je pense aux propos de Mme Élimas ce matin sur la réforme de la carte des réseaux d'éducation prioritaire (REP) et REP +. Elle nous a assuré que si l'expérimentation montrait l'inefficacité de la réforme envisagée, elle serait abandonnée. J'aimerais que cela s'applique également au SNU. Notre groupe ne votera pas les crédits de ce programme.

**M. François Patriat.** – La hausse de 13,5 % des crédits de la mission me paraît mériter mieux que des avis mitigés. Je reconnais certes l'immensité des besoins mais, à l'heure où notre cohésion nationale est soumise à rude épreuve, un mécanisme comme le SNU peut démontrer toute sa pertinence. Le SNU comporte également des modules d'insertion dans la vie professionnelle qui peuvent être très utiles. Par ailleurs, dans ma carrière de parlementaire, j'ai rarement vu des budgets connaissant une telle augmentation. Mon groupe votera les crédits du programme.

**Mme Elsa Schalck.** – Je rejoins la position de mon collègue Cédric Vial. Les associations et les jeunes sont les plus concernés par une crise qui a néanmoins révélé tout l'engagement de la jeunesse et la résilience du secteur associatif. Un chiffre en témoigne : sur les 300 000 personnes inscrites dans la réserve civique, plus de la moitié avait moins de 30 ans. Je partage toutes les interrogations sur le déploiement du SNU dont les contours sont encore flous, en particulier pour la phase de cohésion. L'expérimentation n'a pas pu avoir lieu de manière optimale. Il en est de même pour la phase 2. Dans ce contexte, le doublement des crédits paraît excessif, alors même qu'il existait des actions davantage prioritaires à mener - je pense au secteur associatif, au tourisme associatif, ou encore la lutte contre la détresse de la jeunesse. Nous avons donc des doutes sur l'expérimentation du SNU et plus largement sur son déploiement. De nombreuses questions restent en suspens : comment s'effectue le lien avec les associations, quelles sont les modalités de l'encadrement et de la formation pendant la phase de cohésion ? Je déplore que les régions ne soient pas mieux associées à la définition du SNU. Les régions assurent le chef de filat sur les thématiques de la jeunesse.

Sur le service civique qui a fait ses preuves depuis 2010, il semble difficile d'atteindre les objectifs ambitieux que s'est fixé le Gouvernement. Par ailleurs, les missions proposées ne doivent pas être une substitution à l'emploi.

Le ministre de l'éducation nationale a indiqué dans l'hémicycle que la jeunesse était « la priorité des priorités ». Or, en consultant pour la première fois ce budget, je trouve ce programme 163 réducteur. Et même dans le cadre de la politique transversale de la jeunesse,

on a des difficultés à comprendre la cohérence d'ensemble des actions menées dans ce secteur. Or, les jeunes ont besoin de visibilité sur les mesures qui existent en leur faveur.

**M. Jacques Groperrin.** – Je déplore l'absence de financement pour l'éducation populaire. La crise va paupériser des publics éloignés des structures sociales. Il faut savoir investir en ces temps de crise. Serait-il possible de prélever des crédits du SNU – dont je doute de la consommation en 2021 – à son bénéfice ?

**M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis.** – Je veux rappeler la distinction entre les crédits du plan de relance, qui constituent un apport très positif pour le secteur et le montant des crédits du programme 163 qui me paraît plus contestable. En particulier, le programme 163 est « plombé » par le SNU, et je ne suis pas persuadé que ce dispositif concourt de manière significative à la cohésion nationale et à la citoyenneté. En tout cas, cela démontre l'urgence d'avoir un débat sur le SNU et ses objectifs. Pour ma part, je pense que la citoyenneté se construit avant 16 ans *via* l'école, le temps périscolaire et les colonies de vacances qu'il est urgent d'accompagner et de renforcer. Je préférerais que les crédits investis sur le SNU le soient sur les colonies de vacances, les têtes de réseau de l'éducation populaire qui ont été durement touchées par la crise. En une décennie, le nombre de jeunes qui partent en colonie de vacances est passé de deux millions à 800 000 à peine. En 2020, 88 jeunes ont bénéficié du SNU. Je ne suis pas sûr qu'en 2021, la réalisation du stage de cohésion pour 25 000 jeunes soit possible en raison de la covid-19.

Sur le Fonjep, les crédits me paraissent insuffisants tant les emplois aidés étaient essentiels au secteur associatif. Les parcours emplois compétences ne suffisent pas non plus. Je rejoins donc pleinement ma collègue Céline Brulin qui qualifie le montant du programme de « dérisoire », ce qui justifie ma proposition d'avis défavorable. Enfin, j'indique à M. Groperrin que les règles budgétaires interdisent au Parlement de modifier la répartition des crédits au sein d'un même programme.

**M. Cédric Vial.** – Comme je l'ai indiqué, les débats sont susceptibles de faire évoluer notre position. Mon groupe a finalement décidé de s'abstenir sur les crédits du programme.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 163 « jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2021.*

*La réunion est close à 11 h 50.*

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Proposition de loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion – Examen du rapport et élaboration du texte de la commission**

**M. Laurent Lafon, président.** – Chers collègues, nous examinons aujourd'hui le rapport de Monique de Marco sur la proposition de loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion, adoptée par l'Assemblée nationale le 13 février dernier.

**Mme Monique de Marco, rapporteure.** – Mes chers collègues, à la demande de mon groupe, nous examinerons le 10 décembre prochain une proposition de loi relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion.

Vous avez été plusieurs à participer aux auditions préparatoires que j'ai organisées, et je tiens à vous en remercier. J'ai acquis au cours de ces entretiens une première conviction : la question de la promotion des langues régionales dépasse les clivages politiques.

Une langue régionale est une langue historiquement parlée sur une partie du territoire national, depuis plus longtemps que le français. Elle se distingue des langues non territoriales, qui sont issues de l'immigration et utilisées par des citoyens français depuis plusieurs générations.

La délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) dénombre une vingtaine de langues régionales en France métropolitaine, et plus d'une cinquantaine dans les territoires d'outre-mer. Ainsi la France est-elle le pays européen connaissant la plus grande diversité linguistique. Bien évidemment, l'utilisation et la vitalité de ces langues varient.

Il est très difficile d'estimer le nombre de locuteurs et la dernière enquête nationale date du recensement de 1999. L'Insee avait alors estimé à 5,5 millions le nombre de personnes parlant avec leurs parents dans une langue régionale. Pour sa part, la DGLFLF estime à 4,9 millions le nombre actuel de locuteurs des principales langues régionales. Cependant, cette donnée chiffrée a deux limites. Tout d'abord, certaines langues ne sont pas comptabilisées. De plus, la question se pose de savoir ce qu'est un locuteur, et quelle maîtrise de la langue il faut posséder pour que le terme s'applique.

Lors des auditions, j'ai constaté que les informations relatives aux langues régionales restaient parcellaires. Des associations et certaines collectivités territoriales comme la région Bretagne ont pris l'initiative de lancer des études sur le nombre de locuteurs. Toutefois, il nous manque une enquête nationale sur la pratique et la transmission de ces langues. La dernière date de vingt ans, soit une génération, et il me semblerait intéressant que les pouvoirs publics se saisissent de cette question et lancent une nouvelle étude nationale. Cette demande ne relève pas du domaine de la loi, mais notre débat en séance publique sera l'occasion d'appeler le Gouvernement à agir en ce sens.

Cependant, malgré le manque de données précises, l'ensemble des personnes auditionnées s'accordent à dire que la pratique des langues régionales recule. Si les langues ultramarines résistent plutôt bien, tout comme le breton et le basque, d'autres connaissent une forte diminution de leur usage. Lors de son audition, le président de l'Institut de la langue régionale flamande nous a indiqué que, en l'espace de vingt ans, le nombre de locuteurs avait été divisé par deux, passant de 90 000 à 45 000 environ, par manque de soutien politique. Et cette langue régionale a la chance d'être transfrontalière et de bénéficier du dynamisme linguistique présent en Belgique. Il faut imaginer la situation des langues régionales qui ne sont pratiquement plus transmises dans le cercle familial, ne peuvent s'appuyer sur un vivier linguistique transfrontalier, et ne bénéficient d'aucun volontarisme politique pour les promouvoir et les défendre !

J'en viens au cadre constitutionnel de l'utilisation et de la promotion des langues régionales. Le Conseil constitutionnel s'est saisi de cette question à l'occasion des débats sur

la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et plusieurs décisions sont venues ensuite réaffirmer sa position, sur laquelle je souhaite revenir. D'abord, l'usage du français s'impose aux personnes de droit public et aux personnes de droit privé exerçant une mission de service public. De plus, les particuliers ne peuvent se prévaloir d'une langue autre que le français dans leurs relations avec les administrations et les services publics, et ne peuvent être contraints à utiliser une autre langue que le français. Toutefois, et c'est un point sur lequel je reviendrai, le Conseil constitutionnel précise explicitement que l'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'usage de traduction.

Vous le savez, la Constitution s'est enrichie en 2008 de l'article 75-1, qui affirme que les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. Nous pouvons légitimement nous interroger sur les conséquences de ce nouvel article : la jurisprudence du Conseil constitutionnel, antérieure à 2008, est-elle toujours d'actualité ? À la lecture des travaux préparatoires du projet de loi constitutionnelle de 2008, il me semble que c'est le cas. En effet, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, les deux rapporteurs du projet de loi ont indiqué que l'insertion des langues régionales dans la Constitution n'avait pas pour conséquence d'introduire de nouveaux droits pour ces langues. Bien sûr, le Conseil constitutionnel est souverain, et un revirement de jurisprudence constitutionnelle est toujours possible.

Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. Il s'agit d'un patrimoine immatériel et leur valorisation, comme leur promotion, passe par leur utilisation et leur transmission. À ce sujet, je souhaite d'abord évoquer rapidement la présence des langues régionales dans les médias. Selon la loi, France Télévisions doit contribuer à la connaissance et au rayonnement des territoires et des langues régionales. En 2018, 385 heures de programmes en langue régionale ou bilingue ont été diffusées sur les chaînes métropolitaines de France Télévisions, et près de 1 800 heures sur les antennes ultramarines. Par ailleurs, quatre stations locales de France Bleu diffusent dans des langues régionales, et des programmes sont proposés dans ces langues au sein du réseau France Bleu. Au total, ce sont 5 000 heures de programmes diffusées sur les antennes du réseau France Bleu.

J'en viens à présent à l'école et à l'enseignement des langues régionales. Aujourd'hui, à part pour quelques langues, la transmission ne se fait plus dans le cercle familial, mais à l'école, qui a donc un rôle important à jouer. Depuis 1951, il est possible d'enseigner les langues régionales à l'école publique et si des progrès sont certainement nécessaires, cette possibilité existe.

Au moyen de plusieurs décisions, le Conseil constitutionnel a défini le cadre dans lequel doit se dérouler cet enseignement. Tout d'abord, celui-ci ne peut revêtir un caractère obligatoire ni pour les élèves ni pour les enseignants. De plus, il ne doit pas avoir pour objet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à tout usager du service public de l'Éducation. Enfin, l'usage d'une langue autre que le français ne peut être imposé aux élèves, ni dans la vie de l'établissement ni dans les disciplines autres que celles de la langue considérée, et l'enseignement dit immersif est donc interdit dans les écoles publiques. Il existe toutefois une exception à cette interdiction : l'expérimentation, qui doit faire l'objet d'une approbation de la part du directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN). L'expérimentation est conduite pendant une période de cinq ans et doit faire l'objet d'une évaluation. Certaines écoles publiques se sont saisies de ce cadre expérimental pour proposer un enseignement plus intensif des langues régionales, rencontrant plus ou moins de difficultés de la part du rectorat.

De manière générale, il existe un dispositif d'apprentissage des langues régionales de la maternelle à la terminale. À l'école maternelle, les enfants peuvent bénéficier d'une sensibilisation et d'une initiation et puis, à l'école primaire, la langue régionale peut être enseignée pendant l'horaire consacré aux langues vivantes étrangères. Des classes bilingues français et langue régionale peuvent également être créées. Dans ce cadre, la pratique de la langue peut aller jusqu'à la parité hebdomadaire horaire dans l'usage de la langue régionale et du français. Toutefois, aucune discipline autre que les cours de langue ne peut être exclusivement enseignée en langue régionale. Au collège, les élèves peuvent choisir une langue régionale comme deuxième langue et au lycée, la langue régionale peut faire l'objet d'un enseignement au titre de la deuxième, voire de la troisième langue vivante. Du CP à la terminale, ce sont donc un peu plus de 118 000 élèves qui étudient une langue régionale.

J'en viens à présent aux conclusions. Les difficultés ne sont pas dues à un cadre législatif insuffisant, même s'il pourrait être renforcé dans les limites fixées par le Conseil constitutionnel. Elles le sont davantage à une sous-exploitation des possibilités offertes par les textes, par méconnaissance, manque de moyens ou de volonté politique, et à des freins infra-législatifs. Je veux ici vous donner deux exemples.

Premièrement, comme l'a rappelé Laurent Nuñez devant notre assemblée en janvier dernier, les officiers de l'état civil sont autorisés à délivrer, à la demande des intéressés, des livrets de famille ainsi que des copies intégrales et extraits d'actes de l'état civil bilingues ou traduits dans une langue régionale. À titre personnel, je l'ai découvert en préparant ce rapport.

Deuxièmement, je souhaiterais évoquer la réforme du baccalauréat, qui illustre bien les difficultés infra-législatives pouvant être rencontrées. En effet, les nouvelles modalités de comptage des points rendent les langues régionales moins attractives pour certains élèves. Auparavant, seuls les points au-dessus de la moyenne comptaient tandis qu'aujourd'hui les options langues régionales sont comptabilisées dans la moyenne des bulletins scolaires de la première et de la terminale, et peuvent ainsi faire baisser la note du contrôle continu. À l'inverse, une bonne moyenne sera noyée parmi les autres matières du contrôle continu, qui ne compte que pour 10 % de la note finale.

Il existe pourtant un moyen simple pour le ministère de l'éducation nationale d'envoyer un signal en faveur des langues régionales : leur appliquer le même régime qu'au latin et au grec ancien. En effet, ces deux langues sont les seules qui continuent à bénéficier de la bonification pour les points au-dessus de la moyenne. Le grec ancien et le latin sont ainsi comptabilisés deux fois : dans les 10 % du contrôle continu, et dans les points au-dessus de la moyenne qui sont bonifiés d'un coefficient trois avant d'être ajoutés au total des points reçus par l'élève.

Malgré ces réserves, je vous propose d'adopter le texte conforme. Des dispositifs législatifs plus ambitieux pourraient mieux assurer la promotion des langues régionales, mais il n'est pas certain qu'ils puissent faire consensus à l'Assemblée nationale, ni même au sein de notre assemblée. Par ailleurs, depuis la loi Deixonne, une soixantaine de propositions de loi relatives aux langues régionales ont été déposées. Aucune n'a été adoptée ni même, bien souvent, inscrite à l'ordre du jour de l'autre assemblée. L'adoption conforme de ce texte permettrait de clore la navette parlementaire et offrirait un symbole de l'engagement du Parlement en faveur des langues régionales.

**M. Laurent Lafon, président.** – Avant d’ouvrir le débat général, nous allons examiner la définition du périmètre de l’article 45, qui encadrera le dépôt d’éventuels amendements.

**Mme Monique de Marco, rapporteure.** – Concernant le périmètre de l’article 45 de la Constitution applicable à cette proposition de loi, je vous propose d’accepter les amendements qui concernent la protection des langues régionales ainsi que leur valorisation et leur promotion. En revanche, pourraient être déclarés comme ne présentant pas de lien, même indirect, avec le texte ceux visant les langues étrangères, portant sur les langues de France autres que les langues régionales, et concernant la promotion et la valorisation de la francophonie.

**M. Max Brisson.** – Je souhaiterais d’abord remercier le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST) d’avoir porté cette proposition de loi du député du Morbihan Paul Molac, ainsi que Monique de Marco, pour son rapport circonstancié et argumenté dont je partage les grandes lignes et la conclusion finale.

Cependant, j’aurais peut-être été plus dur sur la réforme du baccalauréat qui illustre parfaitement le rapport qu’entretient l’éducation nationale avec les langues régionales, qui en avaient tout simplement été oubliées ! Cet oubli résume tout. J’aurais aussi été plus dur sur l’absence de l’audiovisuel public et aurais souligné le relais assuré par les radios associatives, qui portent les langues régionales sur les ondes.

Pour le reste, j’approuve ce rapport et espère qu’il servira de support à un débat apaisé et constructif. En effet, dans les territoires où les langues régionales sont parlées, nous gardons parfois de bien mauvais souvenirs des caricatures offensantes qui sont développées à l’occasion des débats sur les langues régionales – peut-être davantage à l’Assemblée nationale qu’au Sénat. J’espère en tout cas que le débat de la semaine prochaine sera digne de ces langues qui sont, pour certains de nos concitoyens, des langues maternelles. Nous sommes tous militants de la francophonie et souffrons quand l’usage du français recule ; acceptons que l’on puisse aussi souffrir lorsque l’on voit sa langue maternelle fragilisée ou menacée de disparition.

Je suis élu d’un département qui a la chance de compter deux langues dites régionales : le béarnais et la langue basque, qui est par ailleurs une langue d’Europe puisqu’elle est parlée et bénéficie d’un statut officiel au sein de la communauté autonome d’Euskadi et de la députation forale de Navarre, dans le royaume d’Espagne. En Pays basque de France, 60 % des écoles ont des sections bilingues français et basque, mais j’ai bien conscience que cette situation est exceptionnelle, tout comme l’est le consensus politique qui s’est noué au Pays basque sur ce sujet. Ainsi, un homme comme moi, élu d’un parti de tradition jacobine, a fondé et présidé l’Office public de la langue basque, qui regroupe l’État, la région, le département et les communes du Pays basque.

La République a toujours eu un rapport difficile avec les langues de France, parce qu’elles ont longtemps été le symbole de la France du cheval de trait, que leur usage paraissait archaïque et réactionnaire. Lutter contre les langues de France était aussi le moyen d’imposer la République et l’émancipation, ce que l’on peut respecter. Les hussards noirs ont mené ce combat en conscience, mais, en 1950, dans les rues de Mauléon ou de Saint-Palais où l’école publique était pourtant bien implantée, on continuait de parler parfaitement la langue basque. Il ne faut donc pas surestimer le rôle de l’école comme élément destructeur des langues de France. En fait, c’est la télévision, la modernité et l’urbanisation qui sont responsables. Avec

Intervilles, Guy Lux a fait plus de mal aux langues de France que les hussards noirs de Jules Ferry !

Et nous sommes aujourd'hui dans une situation paradoxale puisque la langue est moins parlée dans la rue des villages et des villes et davantage à l'école alors qu'en 1950, c'était le contraire. Cela donne à l'école une responsabilité particulière. La transmission, familiale ou scolaire, est un pilier de ce qui en France est encore un concept inconnu : la politique linguistique.

Il serait injuste de dire que l'école ne fait rien pour les langues de France puisque c'est l'administration française qui en fait le plus, en termes de postes déployés et d'efforts budgétaires. Cependant, l'école conçoit l'apprentissage du basque, de l'occitan, du breton, du catalan ou du corse comme une discipline enseignée et non comme un élément de la politique linguistique d'un territoire qui inscrit sa langue non pas dans une vision muséographique, nostalgique ou historique, mais dans la modernité. C'est en tout cas ce que nous avons fait au Pays basque, où nous sommes partis d'une réflexion simple : la langue est le premier vecteur de l'identité, qui est un facteur d'attractivité, car les territoires sans identité sont des territoires sans projet. En Pays basque de France, nous avons pris conscience dans les années 1990 du lien existant entre identité, langue, attractivité et modernité. Ce que nous demandons, c'est que notre combat soit considéré comme un combat de modernité. Nous ne cherchons pas à protéger et à préserver la langue, mais à produire des locuteurs capables de s'exprimer, de travailler et de vivre dans nos langues ! C'est ce que l'éducation nationale ne comprend pas, et c'est là que réside le hiatus entre l'éducation nationale et les élus des territoires, qui ont pris conscience de la dimension moderne des langues, comme reflets des territoires et vecteurs de leur attractivité.

Depuis la loi Deixonne, les textes qui ont porté sur les langues régionales sont des textes fondamentaux pour l'école et les collectivités, mais les langues y ont toujours été traitées de façon mineure. À l'opposé, la loi Toubon, qui avait pour but de lutter contre l'anglomania et l'*imperium* de l'anglo-américain, a été largement utilisée par les préfets et les recteurs contre les langues régionales, trahissant par là même l'objectif du législateur.

La proposition de loi de Paul Molac est la bienvenue parce qu'elle rappelle à l'État un certain nombre de ses obligations en ce qu'elle prévoit un cadrage de la loi Toubon, et qu'elle sécurise la place des langues dans l'espace public. En revanche, nous avons tous été surpris par l'absence totale de référence à l'Éducation nationale. Nous avons donc fait des recherches, qui ont montré que les députés de la majorité présidentielle, certainement à l'appel du ministre de l'éducation nationale, avaient systématiquement supprimé tous les articles concernant l'enseignement ! Nous nous retrouvons donc avec une magnifique proposition de loi sur les langues régionales, qui ne dit pas un mot de l'enseignement, comme s'il pouvait y avoir une politique linguistique en faveur des langues régionales qui ne passe pas par l'enseignement !

Ma chère collègue, vous avez proposé un vote conforme, mais j'espère que nous ferons preuve d'imagination dans l'hémicycle pour déposer quelques amendements qui rappelleront au Gouvernement qu'il n'y a pas de politique linguistique qui ne s'appuie sur l'éducation. Sinon, c'est de l'enfumage !

Notre génération a une responsabilité. J'appartiens à un territoire dans lequel les jeunes qui n'ont pas reçu d'enseignement en langue basque ou en langue occitane reprochent à leurs parents de ne pas les avoir inscrits dans une école publique pour apprendre la langue



de leurs grands-parents. Mais aujourd'hui, les plus jeunes générations retrouvent des taux de pratique linguistique proches de ceux des années 1960.

Enfin, tout cela n'a jamais remis en cause l'unité de la République. Et je dirais même que les territoires dans lesquels on pratique les langues régionales sont aussi des territoires où l'intégration sociale, le lien et la solidarité sont parmi les plus forts. Les membres du groupe Les Républicains suivront la position formulée par la rapporteure.

**M. Claude Kern.** – Après ce brillant exposé, il est difficile d'intervenir, mais je vais peut-être le faire en alsacien puisque mon collègue n'a pas osé parler en basque ! (*M. Kern prononce une phrase en alsacien, à laquelle répond Mme Drexler.*)

Je voudrais féliciter Monique de Marco pour ce brillant exposé et m'associer aux propos de Max Brisson sur l'audiovisuel. Cependant, nous avons su chez nous préserver un espace pour les langues régionales sur les chaînes locales, notamment grâce à l'émission *Rund Um*, qui signifie « autour de nous ». Un certain nombre d'heures de programmes en alsacien sont également diffusées sur France Bleu Alsace.

En ce qui concerne les écoles, il existe une convention pour l'enseignement bilingue entre la région, les deux départements et l'État. Nous avons toutefois des difficultés à trouver des enseignants suffisamment bien formés, même pour les écoles bilingues, qui représentent 40 % de nos écoles. La formation des professeurs d'allemand est un véritable problème, et l'ensemble du cycle allemand de l'université de Strasbourg ne compte que trente étudiants. De plus, dès qu'ils sont formés, ces jeunes partent en Allemagne, où ils gagnent presque le double de ce qu'on leur propose en France. Les écoles de l'Association pour le bilinguisme en classe dès la maternelle (ABCM), soutenues par les collectivités, assurent, quant à elles, un enseignement en alsacien.

Vous l'avez dit, langues et cultures régionales font partie de notre patrimoine. Nous essayons de le préserver dans la région, notamment avec l'Office pour la langue et les cultures d'Alsace et de Moselle (Olcam). Par ailleurs, nous organisons des cours d'alsacien pendant les activités périscolaires, mais également des séances s'adressant aux adultes.

Quand je suis arrivé à l'école maternelle, je parlais alsacien, pratiquement pas français, et il était interdit de parler alsacien même dans la cour d'école. Nous avons eu ensuite le réflexe de ne pas parler alsacien à nos enfants, et je fais mon *mea culpa*. Aujourd'hui, ce sont les jeunes parents qui demandent à l'éducation nationale de prendre le relais pour enseigner cette langue encore parlée dans la rue en zone rurale, cette langue qui nous permet de comprendre les Allemands et d'être compris par eux.

Grâce à cette proposition de loi, j'espère que nous réussirons à faire évoluer les mentalités. Nous suivrons la proposition de la rapporteure, mais, comme Max Brisson, je pense que quelques amendements s'imposeront en séance.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Comme toute sa génération, mon grand-père parlait le limousin. Il a appris le français à l'école ; il n'avait pas le droit d'y parler une autre langue, même dans la cour de récréation. Il est ensuite monté à Paris, et en perdant l'usage du limousin, il a aussi perdu un vocabulaire précieux, ce qu'il a d'ailleurs beaucoup regretté à la fin de sa vie. L'odeur de la nature après l'orage, ou encore certains noms d'oiseaux ne trouvent pas d'équivalents en français. Républicain fervent et absolu, il concevait pourtant parfaitement qu'on puisse avoir deux cultures.

En Corrèze, il existe toujours un droit coutumier en limousin, qui n'est pas traduisible. Il régit notamment certains usages de la forêt. Si celui-ci disparaît, nous serons alors dans l'incapacité de trouver une transcription dans le droit français. Il s'agirait d'une grande perte culturelle. Les langues régionales font partie de l'identité d'un territoire, et de la relation complexe que les individus nouent avec celui-ci. Il est admirable que des familles étrangères au département, voire parfois à la France, utilisent ce vocabulaire pour décrire des réalités quotidiennes. Ainsi, cette identité n'exclut pas, au contraire : elle est intégrante.

Cette proposition de loi me pose plusieurs problèmes, notamment au travers de son article 2, qui fait passer les langues régionales dans le cadre étroit des trésors nationaux. Or, ces derniers sont précisément décrits comme des biens meubles et immeubles. Au-delà de mes doutes sur l'utilité d'une telle démarche, je crains qu'intégrer les langues dans ce registre n'affaiblisse la notion même de patrimoine national, alors que nous en avons absolument besoin.

À propos de l'enseignement, je partage totalement les propos de M. Max Brisson : aujourd'hui, rien n'interdit une reconnaissance plus forte des langues régionales. Il est sidérant de constater l'existence de 185 sections internationales dans les lycées, mais de ne pas pouvoir enseigner certaines disciplines en langue régionale. Faudra-t-il attendre l'instauration d'un lycée international occitan à Toulouse pour pouvoir continuer à utiliser la langue d'oc ? Il y a ici une distorsion que je ne comprends pas. Dans les Hauts-de-Seine, par exemple, l'enseignement d'une langue étrangère au lycée est considéré comme un critère d'attractivité énorme. Pourquoi une langue régionale ne le serait-elle pas ? Il y a un certain vestige jacobin qui aboutit à différencier le traitement donné à ces langues.

J'approuve aussi les propos formulés sur la loi Toubon. Celle-ci n'est absolument pas appliquée en ce qui concerne l'anglais. Le Centre national de recherche scientifique (CNRS) interdit même quasiment à ses agents de produire des articles scientifiques en français ! En revanche, elle a été utilisée contre les langues régionales, ce qui est une absurdité absolue.

L'article 9 vise à autoriser les signes diacritiques des langues régionales dans les actes d'état civil. Mais je ne vois pas ce qui l'interdit dans le droit actuel. De plus, il ne s'agit pas ici des actes de l'administration, mais de la façon dont les gens s'appellent eux-mêmes, ce qui est très différent. Dans les bureaux de vote, on a des cas où les noms sont transcrits sans aucun signe diacritique dans le registre d'état civil, alors que, sur la pièce d'identité de l'individu, ces signes apparaissent parfaitement. Leur usage est donc permis, puisque cette pièce est reconnue par l'administration. Pourtant, cela n'apparaît pas correctement sur la liste électorale. C'est une absurdité.

Nous aurions pu aller beaucoup plus loin sur ce texte. Pour un certain nombre de dispositions, on devine qu'il s'agit de forcer la main à une administration encore très rétive à appliquer les textes existants sur la protection des langues régionales. Même si je souhaite que ce texte poursuive son chemin législatif, je pense qu'une réflexion plus ample et plus aboutie sur le sujet est nécessaire.

**M. Lucien Stanzione.** – Je félicite la rapporteure pour son travail approfondi. Max Brisson a quasiment tout dit. Ce texte institue la reconnaissance de l'intérêt patrimonial des différentes langues régionales, qui bénéficieront désormais d'actions de conservation et de promotion, confiées à l'État et aux collectivités territoriales – on ne peut qu'y être favorable.

Il consacre également l'usage des langues régionales dans la vie publique, avec le recours à une signalétique plurilingue, ainsi que l'usage de signes caractéristiques de ces langues dans les actes d'état civil. Je m'en réjouis, car les mesures prises pour sauvegarder la diversité linguistique ne se révéleront positives que si l'on attribue un rôle significatif aux langues régionales. Le dynamisme d'une langue dépend en effet de son utilisation, dont l'espace public et l'état civil sont deux composantes essentielles.

Concernant la langue provençale, on peut dire que l'école de la République a fait son travail. Dans les cours d'école, il était effectivement interdit de parler le patois, comme me le racontaient mes grands-parents. Aujourd'hui, le provençal n'est quasiment plus utilisé. L'audiovisuel est un vecteur important, qui peut contribuer à sa conservation. Dans mon département, cela se résume à une émission d'une heure et demie appelée « *Vaqui* », diffusée le dimanche matin. Effectivement, la pratique du provençal est réinstaurée en maternelle et en primaire, mais cela reste relativement marginal. Mon groupe et moi-même sommes donc favorables aux dispositions de cette proposition de loi. Comme l'ont indiqué certains de mes collègues, il sera probablement utile d'y ajouter quelques amendements, afin d'aller plus loin dans ce travail.

**M. Jean-Pierre Decool.** – Madame la rapporteure, je salue votre détermination à défendre les langues régionales. Je voterai cette proposition. J'en profite pour souligner que la version présentée par mon ancien collègue à l'Assemblée nationale, Paul Molac, a été complètement vidée de sa substance. Ce débat est donc très emblématique.

Je souhaite évoquer le problème du flamand occidental, qui n'est pas inscrit dans la circulaire relative à l'enseignement des langues et cultures régionales. On a beau soutenir les langues régionales et la pédagogie qu'il faut mettre en œuvre au collège et au lycée, mais si la langue n'est pas inscrite dans cette circulaire, on ne peut pas avancer. Dans le Nord, nous avons certes réussi à obtenir une expérimentation, mais sa pérennisation n'est pas assurée - cela témoigne de la lenteur administrative pour continuer à enseigner le flamand.

Le néerlandais, langue officielle pratiquée en Belgique et aux Pays-Bas, est souvent mis en opposition avec le flamand. Or, il n'y a pas d'antagonisme : le flamand est un dialecte, et les frontaliers franco-belges apprennent le néerlandais à l'école tout en parlant le flamand en entreprise ou à la maison. Je regrette donc que cette proposition de loi n'évoque pas la circulaire et ne prévoit pas la possibilité d'y ajouter une langue, d'autant que le soutien de la région des Hauts-de-France est sans équivoque sur ce point. Il y a, par exemple, une volonté de créer un office de la langue flamande. Néanmoins, je soutiendrai l'adoption de cette proposition de loi.

**Mme Sylvie Robert.** – Depuis 2014, nous débattons de ce sujet au Sénat. La dernière fois, ce fut à l'occasion de l'examen de la loi pour une école de la confiance, en 2019. Nous avons aussi débattu de la question de la signalétique plurilingue, à l'occasion de la discussion d'une proposition de loi déposée par le groupe socialiste, qui avait été adoptée à l'unanimité par le Sénat, mais qui n'avait jamais été inscrite à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale. Je suis donc heureuse de voir que ce texte consacre cette question. Par ailleurs, il y a de vrais sujets sur l'audiovisuel, mais aussi sur l'enseignement et la transmission de ces langues régionales, lesquels pourront faire l'objet de futurs amendements.

Sur la question de l'inscription des langues régionales parmi les trésors nationaux, je rejoins l'avis de Pierre Ouzoulias. En revanche, je voudrais lui répondre sur les signes

diacritiques dans les actes d'état civil. La question du tilde sur le prénom « Fañch » a suscité des revirements de jurisprudence en Bretagne. En effet, le 19 novembre 2019, la cour d'appel de Rennes a autorisé son inscription sur un acte d'état civil, alors même que le tribunal de Brest avait refusé. Le fait d'introduire cet article dans la proposition de loi n'est donc pas anodin, car il y a les discours et les actes.

Je suis ravie que l'on puisse débattre de nouveau de ces sujets dans notre hémicycle. Je regrette que la portée de la proposition de loi de Paul Molac ait été amoindrie par l'Assemblée nationale, notamment sur le volet de l'enseignement. Le Sénat a toute liberté pour légiférer. Comme nous souhaitons que ce texte soit voté conforme, nous suivrons la proposition de la rapporteure.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Je félicite Monique de Marco pour son travail. Je m'associe aux propos de mes collègues, qui se sont exprimés avec passion et finesse. Il manque peut-être à ce texte l'évocation de ce que l'on appelle les géolectes, qui sont des variations géographiques du langage. L'une d'entre elles m'est particulièrement chère : il s'agit de l'argot parisien, si cher à mes idoles que sont Albert Simonin, Michel Audiard, André Pousse. Les géolectes font vraiment partie de notre patrimoine. À l'heure où l'on parle talbin dans la cambuse, laisse quimper ton sabir, Maxou ! Mordez un peu le papelard, c'est de la roupie de sansonnet !

**Mme Monique de Marco, rapporteure.** – Nous venons d'entendre un véritable plaidoyer en faveur des langues régionales. Même si cette proposition de loi ne donne pas entière satisfaction, car elle a été largement amputée par l'Assemblée nationale, je préfère m'y tenir dans un premier temps, par prudence. Et, libres à vous de déposer des amendements. Quoi qu'il en soit, il était important, pour moi, de poser une première pierre sur ce sujet qui est en suspens depuis très longtemps, et qui a toujours fait l'objet de débats, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Je remercie Max Brisson pour ce plaidoyer pour les langues régionales. Au Pays basque, j'ai constaté que la presse était très mobilisée pour la défense de la langue locale. Cela crée un véritable dynamisme. Il est vrai que le Pays basque est un peu à part, comme nous le voyons au travers des expériences d'immersion à l'école. Ils ont réussi à faire vivre la langue basque. Il en est d'ailleurs de même pour les Corses.

Concernant les médias, depuis 1999, la situation évolue, même si cela reste encore insuffisant. Par exemple, le nombre d'heures de diffusion en langues régionales est en augmentation, mais cette évolution pourrait être plus importante encore. Il est clair que les radios associatives et locales ont un grand rôle à jouer pour faire perdurer cette culture locale.

Je ne comprends pas la réticence de Pierre Ouzoulias sur les signes diacritiques. Je constate plutôt un besoin de faire en sorte que ces signes soient actés et écrits. On ne peut pas les accepter parfois, et les rejeter à d'autres occasions, car cela peut parfois aboutir à des refus d'acceptation de documents officiels. Il faut donc être très prudent sur ce point ; c'est pourquoi il est important de maintenir cette mesure.

Le terme de « trésor national » concerne les biens présentant un intérêt majeur. Nous avons posé la question au ministère de la culture, pour savoir si cette rédaction était acceptable. Ils ont considéré qu'elle l'était.

M. Decool, très présent au cours des auditions que nous avons réalisées, nous a vraiment sensibilisés sur cette problématique du flamand occidental, qui n'est absolument pas reconnue par l'éducation nationale, considérant qu'il s'agit d'un dérivé du néerlandais. Je comprends son combat. Pourtant, le breton, ou encore le gallo, sont inscrits dans la circulaire. Je ne comprends toujours pas ce refus à ce jour.

Il est vrai que je n'avais pas pensé à l'argot, qui, pour moi, n'est pas une langue régionale. À mes yeux, il s'agit plutôt d'un dérivé d'une langue de France. C'est pourquoi nous ne l'avons pas du tout évoqué.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je remercie la rapporteure de son avis éclairé. Nous allons avoir un débat de belle qualité dans l'hémicycle ; chacun d'entre vous a apporté une dimension personnelle, dont nous avons apprécié la sincérité. En tant que sénateur francilien, j'ai considéré ce texte, au départ, comme une curiosité législative, mais cette prétention francilienne était déplacée. Au contraire, on voit bien à l'issue de vos interventions à quel point il touche à des questions d'identité culturelle, qui doivent être abordées avec beaucoup de sérénité. Il est de notre responsabilité de législateur de protéger ces identités en vue de pouvoir les transmettre.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

##### *Article 2*

*L'article 2 est adopté sans modification.*

##### *Article 2 bis*

*L'article 2 bis est adopté sans modification.*

##### *Article 8*

*L'article 8 est adopté sans modification.*

##### *Article 9*

*L'article 9 est adopté sans modification.*

##### *Article 11*

*L'article 11 est adopté sans modification.*

##### *Article 12*

*L'article 12 est adopté sans modification.*

*En conséquence, la proposition de loi est adoptée sans modification.*

*La réunion est close à 17 h 40.*



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 25 novembre 2020****- Présidence de M. Claude Raynal, président -***La réunion est ouverte à 14 h 30.***Projet de loi de finances pour 2021 - Examen de l'amendement du  
Gouvernement à l'article liminaire et à l'article 32**

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Comme chaque année, le Gouvernement a déposé un amendement qui tire les conséquences sur le solde budgétaire des votes intervenus au Sénat au cours de l'examen de la première partie du projet de loi de finances.

Cette année, il devrait également déposer un amendement sur l'article liminaire. Même si son dépôt formel n'est pas encore intervenu, il est important que je vous en présente le cadre général afin de comprendre ensuite l'impact sur les recettes.

L'amendement à l'article liminaire devrait réviser à la hausse la prévision de déficit public pour 2021, qui s'élèverait à 8,1 % du PIB, contre une prévision initiale de 6,7 % du PIB.

80 % de cette dégradation du déficit public s'explique par la révision du scénario macroéconomique, qui pèse à la fois sur les recettes, les dépenses et le dénominateur du ratio, à savoir le PIB.

La prise en compte des amendements adoptés par le Sénat sur la première partie n'explique donc que 20 % de la dégradation du déficit public, soit 0,3 point de PIB.

Venons-en maintenant à l'amendement sur l'article d'équilibre, qui concerne un périmètre différent, puisqu'il vise uniquement à tenir compte de l'effet de la révision du scénario macroéconomique et des amendements adoptés par le Sénat sur les recettes de l'État.

C'est sur cet amendement que nous allons voter.

Cet amendement porte le déficit inscrit à l'article d'équilibre à 180,4 milliards d'euros, contre 153,1 milliards d'euros dans le texte transmis au Sénat, soit une dégradation de 27,3 milliards d'euros.

Près de la moitié toutefois de cette dégradation est due à la révision du contexte macroéconomique que je vous ai présentée, et non aux amendements présentés par les sénateurs. Je rappelle que cette dégradation du contexte macroéconomique est prise en compte pour les recettes, mais pas encore pour les dépenses.

La révision du scénario macroéconomique réduit en effet les recettes fiscales nettes de 11,8 milliards d'euros, dont 0,9 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu, 5,3 milliards d'euros pour les derniers acomptes d'impôt sur les sociétés, 1,2 milliard d'euros pour la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), 2,5 milliards

d'euros pour les recettes de TVA, 0,4 milliard d'euros pour les recettes non fiscales et 2,3 milliards d'euros liés à l'augmentation des remboursements et dégrèvements.

S'agissant des amendements adoptés, on peut noter en particulier :

- l'amendement I-1085, modifié par le sous-amendement I-1241, augmentant temporairement le taux forfaitaire d'abattement pour frais professionnels, diminuant les recettes de 3,3 milliards d'euros en 2021 ;

- l'amendement I-85 qui affecte deux nouvelles fractions de TICPE au titre du financement des collectivités ayant adopté un plan climat air énergie territorial (PCAET) et un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui diminue les recettes de 1,0 milliard d'euros ;

- l'amendement I-339 qui majore de 1,0 milliard d'euros le prélèvement sur recettes qui compense les pertes de recettes au titre des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en matière de logement social ;

- l'amendement I-70 qui institue un prélèvement sur recettes, à hauteur de près de 1 milliard d'euros, pour compenser les pertes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2021 au profit des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des départements ;

- l'amendement I-879 qui étend le dispositif de compensation, prévu par l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, pour les pertes de recettes fiscales et domaniales aux pertes de redevances tarifaires, dont le coût est de 1,0 milliard d'euros ;

- l'amendement I-57 qui augmente le plafond de report en arrière des déficits à cinq millions d'euros, dégradant les recettes de 0,9 milliard d'euros environ.

S'agissant enfin du tableau de financement, des rachats de titres effectués depuis début septembre entraînent une révision à la baisse de 5 milliards d'euros du montant de la dette à moyen et long termes à amortir.

Nous pourrions discuter certains de ces chiffres. Par exemple, les conséquences de l'amendement I-58 de la commission, instituant une contribution acquittée par les assureurs afin de participer à l'effort de solidarité nationale et sous-amendé à l'initiative de M. Delahaye, ne sont pas prises en compte, pas plus que les conséquences de l'amendement I-1252 de la commission qui instaure une taxe sur la vente à distance.

Le chiffrage de l'amendement I-1085, modifié par le sous-amendement I-1241, qui augmente le taux forfaitaire d'abattement pour frais professionnels, semble exagéré. En partant d'hypothèses maximalistes, la commission des finances estime que la mesure coûterait environ 2,3 milliards d'euros. Pour rappel, seuls les contribuables imposables, actifs, salariés ou fonctionnaires, n'ayant pas opté pour les frais réels, pourront bénéficier de cette mesure. Par ailleurs, seuls les contribuables dont le revenu brut est supérieur à environ 66 700 euros (soit une fraction ne représentant même pas l'intégralité du dernier décile) pourront atteindre le plafond de 1 500 euros, la déduction demeurant nettement plus limitée pour les autres.



Toutefois, d'autres éléments pourraient également être pris en compte parmi les votes intervenus. En tout état de cause, les modifications que nous pourrions proposer seraient d'importance assez réduite.

Contrairement aux deux années précédentes, je pense que nous n'avons pas à proposer ni un rejet, ni un sous amendement.

Je vous proposerai un avis de sagesse.

**M. Claude Raynal, président.** – Comme depuis le début de nos discussions sur ce projet de loi de finances, il y a une part factuelle et une part exceptionnelle dans cet amendement présenté par le Gouvernement. Cette dégradation du solde de 27 milliards d'euros nous emmène bien loin des ordres de grandeur que nous avons connus ces dernières années.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je suis toujours gêné, qu'à travers cet amendement à l'article d'équilibre, le ministère de l'économie et des finances ne souhaite pas chiffrer certaines de nos mesures améliorant le solde budgétaire. Nous avons tout de même introduit une contribution exceptionnelle des assurances et une contribution exceptionnelle sur le chiffre d'affaires des entreprises de vente à distance.

Il est quand même étonnant que le Gouvernement ne prévoie aucun chiffrage pour ces deux mesures emblématiques proposées par le Sénat !

Avant, le Gouvernement exagérait à outrance les estimations des mesures adoptées par notre assemblée, afin de faire croire que le Sénat n'était pas responsable et qu'il votait des mesures très coûteuses. Je me rappelle du temps où le ministre Christian Eckert prenait sa calculette et présentait des montants faramineux pour nous accuser d'être dispendieux. Maintenant que les ordres de grandeurs ne sont plus les mêmes, et que les chiffres du déficit paraissent secondaires, les mesures qui pourraient contribuer à améliorer à le solde ne sont même plus chiffrées !

La question demeure de savoir si cet amendement à l'article d'équilibre reflète, oui ou non, nos votes. Si c'est non, il faudrait le sous-amender.

**M. Jean-François Husson.** – En effet, cela ne nous a pas échappé, cet amendement ne rentre pas dans le détail, mais présente tout de même les grandes tendances. Un grand nombre de mesures ont été chiffrées, dont certaines que le ministère n'avait d'ailleurs pas chiffrées par le passé. Nous enchaînons dans des délais très courts des délibérations importantes : le quatrième projet de loi de finances rectificative, cette première partie du projet de loi de finances, le plan de relance demain... Nous ne pouvons pas, hélas, faire d'excès de pointillisme. Évidemment, nous devons rester vigilants et exprimer notre désaccord sur la méthode et la façon dont ces chiffres nous sont parvenus. Les chiffres annoncés hier par le président de la République auront un impact évident sur nos finances publiques, mais on ne le retrouve pas dans cet amendement. Je comprends la volonté d'Albéric de Montgolfier de sous-amender, mais je préfère que nous en remettions à la sagesse du Sénat sur cet amendement, afin d'avancer dans la discussion des grands enjeux.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je comprends la position de notre rapporteur général, mais je m'interroge simplement sur les conséquences d'un éventuel rejet de cet amendement du Gouvernement.

**M. Claude Raynal, président.** – Un rejet aboutirait à conserver la rédaction de l'article d'équilibre telle qu'issue de la délibération à l'Assemblée nationale.

**M. Philippe Dallier.** – Ce serait encore pire, l'article d'équilibre serait davantage éloigné de la réalité et ne reflèterait aucunement nos votes !

**Mme Christine Lavarde.** – Je regrette que seules les mesures coûteuses pour l'État aient été chiffrées, et non les recettes nouvelles que nous avons introduites. Je pense notamment à la contribution exceptionnelle des assurances qui représente un montant significatif.

**M. Jean-François Husson.** – En effet, les deux contributions exceptionnelles que nous avons votées, pour les assurances et le commerce à distance, n'ont pas été chiffrées. Mais certaines pertes de recettes ne l'ont pas été non plus.

**M. Rémi Féraud.** – Par-delà nos divergences politiques, il me semble quelque peu paradoxal d'être défavorable à un tel amendement déposé au Sénat, même si je ne suis pas en accord avec l'article liminaire qui entérine une politique économique dans laquelle je ne me reconnais pas. Le Gouvernement aurait en effet pu réserver le débat en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, pour gagner du temps. Mais il a préféré le présenter devant notre Assemblée, ce qui est plutôt respectueux des débats parlementaires.

Comme Christine Lavarde, je regrette l'absence de chiffrage des recettes supplémentaires que nous avons votées.

**M. Claude Raynal, président.** – Malgré cette absence de précisions dont nous convenons tous, cet amendement reflète mieux la réalité que la rédaction actuelle de l'article 32. Je propose donc de suivre le rapporteur général et l'avis de sagesse donné sur les deux amendements.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-1258 à l'article 32 ainsi que sur l'amendement à l'article liminaire, sous réserve de son dépôt.*

*La réunion est close à 14 h 55.*

**Jeudi 26 novembre 2020**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

**Projet de loi de finances pour 2021 - Missions « Plan de relance » (et articles 56 à 56 octies) et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » - Examen des amendements de séance**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous allons aujourd'hui examiner les amendements de séance au projet de loi de finances pour 2021, en commençant par les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

**Article additionnel après l'article 56 octies**

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – J'aurais tout d'abord un nouvel amendement que je vous propose d'adopter. L'amendement II-770 est présenté en accord avec le comité de suivi et d'évaluation des mesures d'urgence créé en mars 2020 et présidé par M. Benoît Cœuré. L'idée est d'élargir le périmètre de représentation de ce comité, avec désormais huit représentants des organisations représentatives patronales et syndicales, au lieu de deux précédemment.

L'amendement prévoit également de repousser la date limite de remise du rapport de ce comité, initialement prévue le 31 mars 2021, au 31 juillet 2021, dans la mesure où certaines mesures seront prolongées au-delà du 31 mars.

Enfin, je vous propose d'étendre le domaine de compétence du comité au crédit d'impôt au titre des abandons de loyers consentis par des bailleurs aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la crise sanitaire et au mécanisme dérogatoire de déductibilité des abandons de créances de loyers.

*L'amendement II-770 est adopté.*

*Les avis sur les amendements examinés par la commission sont retracés dans les tableaux suivants :*

**TABLEAU DES AVIS (PLAN DE RELANCE)**

<b>État B</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOCQUET	II-374	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	II-378	<b>Favorable</b>
M. FERNIQUE	II-341 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-282	<b>Demande de retrait</b>
M. DOSSUS	II-307	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-59 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-283 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-64 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-284	<b>Demande de retrait</b>
M. LUREL	II-62 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-274	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-57 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. PARIGI	II-337	<b>Défavorable</b>

M. BOCQUET	II-361	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-58 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-347	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-342	<b>Demande de retrait</b>
M. JOLY	II-63 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	II-72 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-73	<b>Demande de retrait</b>
M. SALMON	II-302	<b>Demande de retrait</b>
Mme DELATTRE	II-389 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-69	<b>Demande de retrait</b>
M. SAVOLDELLI	II-153	<b>Demande de retrait</b>
M. DOSSUS	II-308	<b>Demande de retrait</b>
M. BOCQUET	II-362	<b>Demande de retrait</b>
M. BOCQUET	II-154	<b>Demande de retrait</b>
M. SAVOLDELLI	II-152	<b>Demande de retrait</b>
M. CANEVET	II-255	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. FERNIQUE	II-348	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-60	<b>Défavorable</b>
M. FÉRAUD	II-61	<b>Défavorable</b>
M. FÉRAUD	II-65	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-67	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-68	<b>Demande de retrait</b>
Mme CHAIN-LARCHÉ	II-191 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. DALLIER	II-309 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
M. PARIGI	II-338	<b>Défavorable</b>
Mme COHEN	II-370	<b>Demande de retrait</b>
M. BOCQUET	II-158	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-70	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-71	<b>Demande de retrait</b>
M. BABARY	II-273 rect.	<b>Sagesse</b>
M. FERNIQUE	II-344 rect.	<b>Demande de retrait</b>

M. FERNIQUE	II-345 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. SAVOLDELLI	II-373	<b>Demande de retrait</b>
M. TABAROT	II-178	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-340 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-343 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. BOCQUET	II-360	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	II-365	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	II-351 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FÉRAUD	II-66	<b>Demande de retrait</b>
M. KANNER	II-267	<b>Demande de retrait</b>
Mme TETUANUI	II-271	<b>Défavorable</b>
M. KANNER	II-268	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-286	<b>Demande de retrait</b>
Mme ARTIGALAS	II-331 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. BOCQUET	II-363	<b>Défavorable</b>
M. SAVOLDELLI	II-151	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-275	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-346 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme COHEN	II-371	<b>Demande de retrait</b>
Mme COHEN	II-372	<b>Demande de retrait</b>
M. BONNE	II-51 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
M. LEVI	II-270 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme ARTIGALAS	II-334 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme NOËL	II-299 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. MOGA	II-388 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
M. RAYNAL	II-269	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-277	<b>Défavorable</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-280	<b>Demande de retrait</b>
M. DOSSUS	II-304 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme ARTIGALAS	II-332 rect.	<b>Sagesse</b>
M. LABBÉ	II-353 rect.	<b>Défavorable</b>

M. DOSSUS	II-305	<b>Demande de retrait</b>
M. POADJA	II-396 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LONGEOT	II-263 rect. ter	<b>Demande de retrait</b>
M. Joël BIGOT	II-264 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GONTARD	II-265 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. KANNER	II-266	<b>Demande de retrait</b>
M. LAFON	II-184	<b>Demande de retrait</b>
M. LABBÉ	II-352 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	II-155	<b>Demande de retrait</b>
M. MONTAUGÉ	II-257 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GONTARD	II-272	<b>Demande de retrait</b>
M. LABBÉ	II-349 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	II-354 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	II-355 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	II-356 rect.	<b>Défavorable</b>
M. POADJA	II-339 rect.	<b>Défavorable</b>
M. RAYNAL	II-74	<b>Favorable</b>
Mme CANAYER	II-318	<b>Favorable si rectifié</b>
M. PELLEVAL	II-210 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme JOURDA	II-50 rect. bis	<b>Sagesse</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-287	<b>Demande de retrait</b>
Mme DUMAS	II-42 rect. ter	<b>Demande de retrait</b>
M. JACQUIN	II-179	<b>Favorable</b>
M. MONTAUGÉ	II-256 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-279	<b>Demande de retrait</b>
M. DOSSUS	II-306	<b>Demande de retrait</b>
M. LABBÉ	II-357 rect.	<b>Défavorable</b>
M. FÉRAUD	II-56	<b>Demande de retrait</b>
Mme NOËL	II-300 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. MOGA	II-390 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
Mme ARTIGALAS	II-333 rect.	<b>Sagesse</b>

Mme DUMAS	II-41 rect. ter	<b>Demande de retrait</b>
M. LABBÉ	II-350 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BILHAC	II-384 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-278	<b>Défavorable</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-285	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article 56</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-379	<b>Demande de retrait</b>
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER	II-301 rect.	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article 56 ter</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme VERMEILLET	II-147	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	II-32	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article 56 quinquies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DAUBRESSE	II-183	<b>Favorable</b>
M. BLANC	II-209 rect.	<b>Favorable</b>
Mme ESTROSI SASSONE	II-230 rect. ter	<b>Favorable</b>
Mme VERMEILLET	II-303 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. DALLIER	II-310 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. MOGA	II-359 rect. ter	<b>Favorable</b>

<b>Article 56 sexies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BABARY	II-290 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme CHAIN-LARCHÉ	II-161	<b>Favorable</b>
M. BABARY	II-291 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme CHAIN-LARCHÉ	II-162	<b>Favorable</b>
M. MENONVILLE	II-320 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. MENONVILLE	II-319 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. MARSEILLE	II-336 rect.	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article additionnel après Article 56 sexies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. DANTEC	II-207	<b>Défavorable</b>
Mme de CIDRAC	II-240 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MOGA	II-254 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. CORBISEZ	II-385 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme de CIDRAC	II-243 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MOGA	II-253 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. REQUIER	II-386 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme de CIDRAC	II-244 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme de CIDRAC	II-245 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme Gisèle JOURDA	II-289 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	II-367	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	II-368	<b>Défavorable</b>
M. BOCQUET	II-369	<b>Défavorable</b>



<b>Article 56 octies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. BOCQUET	II-364	<b>Demande de retrait</b>
Mme CHAIN-LARCHÉ	II-163	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 56 octies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. Loïc HERVÉ	II-296 rect.	<b>Favorable</b>
M. POINTEREAU	II-317 rect.	<b>Favorable</b>

### **TABLEAU DES AVIS (PLAN D'URGENCE)**

<b>Article additionnel après l'article 56 octies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-375	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-377	<b>Demande de retrait</b>

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 54 quinquies à 54 septies) le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) - Examen des amendements de séance**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons les amendements déposés sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et ses articles rattachés.

**M. Hervé Maurey, rapporteur spécial.** – Beaucoup d'amendements consistent à rajouter des crédits : sur le ferroviaire, le vélo, les voies navigables... Notre ligne de conduite a été de nous en tenir aux objectifs de la loi d'orientation des mobilités, confortés par le plan de relance. Dans certains cas, les opérateurs ne seraient d'ailleurs pas en situation de pouvoir utiliser les crédits sur cet exercice.

*Les avis sur les amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

**TABLEAU DES AVIS**

<b>État B</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. JACQUIN	II-497	<b>Demande de retrait</b>
M. JACQUIN	II-493	<b>Demande de retrait</b>
M. JACQUIN	II-491	<b>Demande de retrait</b>
M. SALMON	II-532	<b>Demande de retrait</b>
M. JACQUIN	II-496	<b>Demande de retrait</b>
M. JACQUIN	II-500	<b>Demande de retrait</b>
M. COZIC	II-575	<b>Demande de retrait</b>
M. COZIC	II-574	<b>Demande de retrait</b>
Mme Martine FILLEUL	II-504	<b>Demande de retrait</b>
M. JACQUIN	II-495	<b>Demande de retrait</b>
M. JACQUIN	II-494	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-538 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	II-535 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	II-546 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GOLD	II-547 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. COZIC	II-576	<b>Demande de retrait</b>
M. JACQUIN	II-492	<b>Demande de retrait</b>
M. GOLD	II-548 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme GRUNY	II-144 rect. ter	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-541 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-540 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme PRÉVILLE	II-531 rect.	<b>Demande de retrait</b>

M. GOLD	II-549 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-537 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-536 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. JACQUIN	II-93	<b>Demande de retrait</b>
M. GOLD	II-571 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-542 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme SOLLOGOUB	II-434 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. DANTEC	II-259	<b>Demande de retrait</b>
Mme PRÉVILLE	II-507	<b>Demande de retrait</b>
M. COZIC	II-573	<b>Demande de retrait</b>
M. FERNIQUE	II-539 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GOLD	II-550 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GREMILLET	II-527	<b>Demande de retrait</b>
Mme PERROT	II-102	<b>Demande de retrait</b>
Mme Gisèle JOURDA	II-49 rect. bis	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. LONGEOT	II-457	<b>Défavorable</b>
M. Joël BIGOT	II-468	<b>Défavorable</b>
M. GREMILLET	II-528	<b>Demande de retrait</b>
Mme SOLLOGOUB	II-433 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. Joël BIGOT	II-470	<b>Demande de retrait</b>
Mme SOLLOGOUB	II-472 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GREMILLET	II-529	<b>Demande de retrait</b>
M. JACQUIN	II-498	<b>Demande de retrait</b>
Mme BRULIN	II-156	<b>Défavorable</b>
M. JACQUIN	II-92	<b>Favorable</b>
M. GREMILLET	II-530	<b>Demande de retrait</b>

Mme PERROT	II-101	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. FERNIQUE	II-543 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. DANTEC	II-260	<b>Demande de retrait</b>
M. GOLD	II-552 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. DANTEC	II-201	<b>Demande de retrait</b>
M. DARNAUD	II-511 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. Joël BIGOT	II-464	<b>Demande de retrait</b>
M. Joël BIGOT	II-466	<b>Demande de retrait</b>
Mme SOLLOGOUB	II-523 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. Joël BIGOT	II-463	<b>Demande de retrait</b>
M. COZIC	II-577 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme Martine FILLEUL	II-503	<b>Demande de retrait</b>
M. GILLÉ	II-459 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GILLÉ	II-461 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme Martine FILLEUL	II-502	<b>Demande de retrait</b>
M. GILLÉ	II-460 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. Pascal MARTIN	II-94	<b>Demande de retrait</b>
M. MAUREY	II-223 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
M. GILLÉ	II-458	<b>Demande de retrait</b>
M. Joël BIGOT	II-465	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	II-202	<b>Défavorable</b>
M. Joël BIGOT	II-467	<b>Défavorable</b>
M. CHEVROLLIER	II-89	<b>Demande de retrait</b>
M. GILLÉ	II-462	<b>Demande de retrait</b>
M. Pascal MARTIN	II-91	<b>Sagesse</b>
M. MIZZON	II-513	<b>Demande de retrait</b>

	rect. ter	
M. TABAROT	II-98	<b>Favorable</b>

<b>Article 54 quinquies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MARCHAND	II-525	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article additionnel après Article 54 quinquies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme VARAILLAS	II-157	<b>Défavorable</b>

<b>Article 54 sexies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CUYPERS	II-30 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. CIGOLOTTI	II-48 rect.	<b>Favorable</b>
Mme DESEYNE	II-208 rect.	<b>Favorable</b>
Mme de CIDRAC	II-242 rect.	<b>Favorable</b>
M. BONHOMME	II-407	<b>Favorable</b>
M. SOL	II-412	<b>Favorable</b>
M. MENONVILLE	II-447 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. GENET	II-486 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. MONTAUGÉ	II-499	<b>Favorable</b>
M. GREMILLET	II-526	<b>Favorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	II-551 rect.	<b>Favorable</b>

M. CALVET	II-553	<b>Favorable</b>
M. DANTEC	II-590 rect.	<b>Favorable</b>
Mme HERZOG	II-456 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. ANGLARS	II-393 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. ANGLARS	II-394 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. LUREL	II-505	<b>Demande de retrait</b>
Mme DINDAR	II-236 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. LUREL	II-506	<b>Demande de retrait</b>
M. PARIGI	II-591 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
M. MENONVILLE	II-448 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
M. MONTAUGÉ	II-501	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article additionnel après Article 54 septies</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. Joël BIGOT	II-469	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	II-508	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	II-509	<b>Défavorable</b>

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Action extérieure de l'État » (et article 53 A) - Examen des amendements de séance**

*Les avis sur les amendements examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :*

**TABLEAU DES AVIS**

<b>État B</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Nathalie GOULET	II-584	<b>Demande de retrait</b>
Mme GRÉAUME	II-517	<b>Défavorable</b>
Mme CONWAY-MOURET	II-413	<b>Défavorable</b>
M. LECONTE	II-489	<b>Défavorable</b>
M. LE GLEUT	II-485 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LE GLEUT	II-514 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LE GLEUT	II-595 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LEPAGE	II-419	<b>Défavorable</b>
Mme CONWAY-MOURET	II-415	<b>Demande de retrait</b>
Mme CONWAY-MOURET	II-416	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme LEPAGE	II-420	<b>Défavorable</b>
Mme LEPAGE	II-418	<b>Défavorable</b>
Mme LEPAGE	II-417	<b>Demande de retrait</b>
M. CADIC	II-519 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. CADIC	II-520 rect. bis	<b>Avis du Gouvernement</b>

<b>Article additionnel après Article 53 A</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme DEROMEDI	II-79	<b>Défavorable</b>

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Aide publique au développement » (et article 53) et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » - Examen des amendements de séance**

*Article 33*

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – L'amendement n° II-518, présenté par le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, demande plus de crédits pour garantir les prêts. Nous sommes défavorables à cet amendement, car le budget pour 2021

prévoit une réduction des moyens alloués à l'agence française de développement (AFD) pour accorder des prêts à des États étrangers. À notre sens, l'annulation de crédits proposée est au détriment du financement d'autres dépenses qui sont importantes.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-518.*

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Pierre LAURENT	II-518	Défavorable

**Article additionnel après l'article 53**

**M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial.** – L'amendement n° II-488 demande au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement sur, d'une part, la façon dont l'AFD met en œuvre les engagements pris par le Président de la République lors de son discours de Ouagadougou de 2017 et, d'autre part, les conditions d'application du dispositif adopté lors de la troisième loi de finance rectificative pour 2020 qui permet à Proparco, filiale de l'AFD, de réaliser des investissements dans le secteur privé africain.

Nous demandons le retrait de cet amendement, car, en plus du fait que la commission est traditionnellement réservée sur les demandes de rapports, une telle demande ne paraît pas être le meilleur vecteur pour apprécier la réussite d'une politique. En revanche, nous souhaiterions entendre le ministre sur la mise en œuvre du dispositif adopté lors de la troisième loi de finances rectificative.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° II-488 et, à défaut, y sera défavorable.*

Article additionnel après Article 53		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	II-488	Demande de retrait

*La réunion est close à 11 h 50.*

**Vendredi 27 novembre 2020**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Enseignement scolaire » (et article 54 *decies*) - Examen des amendements de séance**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons les amendements sur la mission « Enseignement scolaire » et sur l'article 54 *decies*.



**Article 33****État B**

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».** – Les nombreux amendements ne remettent pas en cause les lignes de force du budget. Beaucoup portent sur l’enseignement agricole, un enseignement quelque peu oublié par son ministre.

Pour ma part, je vous propose l’amendement n° II-875 qui vise à augmenter les crédits de l’enseignement agricole de 15 millions d’euros. L’objectif est de rattraper les 190 suppressions d’emplois des années 2019, 2020 et 2021. Rétablir ces emplois représente un coût de 12,5 millions d’euros.

Par ailleurs, le Gouvernement avait pris l’année dernière un engagement de revalorisation des traitements des agents de catégorie 3, c’est-à-dire des professeurs de l’enseignement agricole privé. Cependant, aucun crédit budgétaire n’a été dédié à cette revalorisation. En conséquence, l’amendement prévoit 2,5 millions d’euros à cette fin.

*L’amendement n° II-875 est adopté.*

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Je suis défavorable aux amendements n°s II-234 rectifié et II-657, car ils prévoient des augmentations de crédits trop importantes.

Je demande le retrait des amendements n°s II-683, II-733, II-316 rectifié *bis*, II-659, II-311 rectifié *bis*, II-313 rectifié *bis*, II-658 et II-315 rectifié *bis* qui prévoient des augmentations trop modestes.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s II-234 rectifié et II-657.*

*La commission demande le retrait des amendements n°s II-683, II-733, II-316 rectifié bis, II-659, II-311 rectifié bis, II-313 rectifié bis, II-658 et II-315 rectifié bis.*

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – L’amendement n° II-314 rectifié *bis* et les amendements identiques II-661 et II-681 visent à aligner les rémunérations des assistants d’éducation de l’enseignement agricole public avec celles des assistants d’éducation de l’éducation nationale. Les sommes proposées sont modestes. Je m’en remets à la sagesse du Sénat sur ces amendements.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s II-314 rectifié bis, II-661 et II-681.*

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Je suis favorable à l’amendement n° II-570 rectifié *bis* sur les maisons familiales rurales.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° II-570 rectifié bis.*

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – L’amendement n° II-660 vise à créer des unités pour l’inclusion scolaire dans l’enseignement agricole technique. Sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-660.*

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – L'amendement n° II-656 tend à une augmentation des crédits accordés à l'enseignement professionnel. J'y suis défavorable, car il remet en cause la ligne de force que nous soutenons depuis plusieurs années : revaloriser l'enseignement primaire.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-656.*

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous invite à ne donner que la position que vous proposez à la commission, car nous avons un temps limité pour examiner plusieurs missions.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.** – Une certaine expérience de la vie parlementaire me prouve que le débat budgétaire est toujours un exercice difficile et frustrant !

### TABLEAU DES AVIS

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme MONIER	II-650	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	II-695	<b>Demande de retrait</b>
Mme MONIER	II-649	<b>Demande de retrait</b>
Mme MONIER	II-651	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	II-697	<b>Défavorable</b>
M. SAVIN	II-444	<b>Défavorable</b>
M. GOLD	II-711	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	II-657	<b>Défavorable</b>
M. CANEVET	II-234 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	II-683	<b>Demande de retrait</b>
M. LABBÉ	II-733	<b>Demande de retrait</b>
Mme BILLON	II-311 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
Mme BILLON	II-316 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
Mme MONIER	II-659	<b>Demande de retrait</b>
Mme BILLON	II-313	<b>Sagesse</b>

	rect. bis	
Mme MONIER	II-658	<b>Demande de retrait</b>
Mme BILLON	II-315 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
Mme BILLON	II-314 rect. bis	<b>Sagesse</b>
Mme MONIER	II-661	<b>Sagesse</b>
Mme BRULIN	II-681	<b>Sagesse</b>
Mme DELATTRE	II-570 rect. bis	<b>Favorable</b>
Mme MONIER	II-660	<b>Sagesse</b>
Mme MONIER	II-656	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	II-682	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. SAVIN	II-441	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	II-663	<b>Demande de retrait</b>
Mme MONIER	II-664	<b>Demande de retrait</b>
Mme MONIER	II-652	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme MONIER	II-654	<b>Demande de retrait</b>
Mme MONIER	II-653	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	II-665	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme MONIER	II-666	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme MONIER	II-662	<b>Demande de retrait</b>
Mme MONIER	II-655	<b>Demande de retrait</b>
Mme LUBIN	II-677	<b>Défavorable</b>
Mme LUBIN	II-710	<b>Défavorable</b>
M. DOSSUS	II-696	<b>Avis du Gouvernement</b>

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Remboursements et dégrèvements » - Examen des amendements de séance**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous passons à l'examen des amendements de séance sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

*Article 33*

*État B*

**M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial de la mission « Remboursements et dégrèvements ».** – L'amendement n° II-718 du Gouvernement tend à réviser le scénario macroéconomique pour 2021 – une petite affaire de 2,3 milliards d'euros ! – et à tenir compte de l'adoption d'amendements par le Sénat. Je vous propose un avis de sagesse. Personnellement, je voterai contre.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-718.*

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	II-718	Sagesse

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Engagements financiers de l'État » et les comptes spéciaux « Participation de la France au désendettement de la Grèce », « Participations financières de l'État », « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » - Examen des amendements de séance**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous passons à l'examen des amendements sur la mission « Engagements financiers de l'État » et les comptes spéciaux « Participation de la France au désendettement de la Grèce », « Participations financières de l'État », « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

Le rapporteur spécial Jérôme Bascher vous prie d'excuser son absence.

*Article 35**État D*

**M. Claude Raynal, président, en remplacement de Jérôme Bascher, rapporteur spécial des crédits du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce ».** – Le rapporteur spécial demande le retrait de l'amendement n° II-712.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° II-712.*

État D		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GONTARD	II-712	Demande de retrait

**M. Victorin Lurel, rapporteur spécial des crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».** – Je vous propose un avis de sagesse sur l'amendement n° II-735.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-735.*

**M. Victorin Lurel, rapporteur spécial.** – Je demande le retrait des amendements n°s II-164 et II-716.

*La commission demande le retrait des amendements n°s II-164 et II-716.*

<b>État D</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. GONTARD	II-712	<b>Demande de retrait</b>
Le Gouvernement	II-735	<b>Sagesse</b>
Mme Nathalie GOULET	II-164	<b>Demande de retrait</b>
M. SALMON	II-716	<b>Demande de retrait</b>

### **Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Investissements d'avenir » (et article 55) - Examen des amendements de séance**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous passons à l'examen des amendements sur la mission « Investissements d'avenir » et l'article 55 rattaché.

#### *Article 55*

**M. Jean Bizet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Investissements d'avenir ».** – Les amendements n°s II-738 rectifié, II-714, II-487 rectifié *bis*, II-739 rectifié et II-715 soulèvent, de ma part, une profonde sympathie, néanmoins insuffisante pour que j'y sois favorable.

Je demande le retrait de l'ensemble de ces amendements.

*La commission demande le retrait des amendements n°s II-738 rectifié, II-714, II-487 rectifié bis, II-739 rectifié et II-715.*

<b>Article 55</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Martine FILLEUL	II-738 rect.	<b>Demande de retrait</b>

Mme TAILLÉ-POLIAN	II-714	<b>Demande de retrait</b>
Mme PRÉVILLE	II-487 rect. bis	<b>Demande de retrait</b>
Mme Martine FILLEUL	II-739 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-715	<b>Demande de retrait</b>

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Économie » (et articles 54 *octies* et 54 *nonies*) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Examen des amendements de séance**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous passons à l'examen des amendements sur la mission « Économie » et les articles rattachés 54 *octies* et 54 *nonies*, ainsi que le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

**Article 33**

**État B**

**M. Thierry Cozic, rapporteur spécial.** – L'amendement II-873 vise à corriger l'absence de prise en compte des effets de la réforme des impôts de production sur le financement du fonds de péréquation postale. En effet, les ressources du fonds sont issues de l'allègement de fiscalité locale dont bénéficie le groupe La Poste. Ces ressources reviennent aux commissions départementales de la présence postale territoriale et au financement des points de contact éligibles.

Il est proposé d'abonder l'action n° 4, Développement des postes, des télécommunications et du numérique, du programme 134 « Développement des entreprises et régulation » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de 66 millions d'euros.

*L'amendement II-873 est adopté.*

**Article 54 nonies**

**M. Thierry Cozic, rapporteur spécial.** – L'amendement II-874 porte sur les prêts participatifs mis en œuvre par la deuxième loi de finances rectificative du 25 avril 2020, prorogés jusqu'à fin décembre 2021. Une telle prorogation ne répond pas aux critères du régime temporaire d'encadrement des aides d'État. Ce régime, défini par la Commission européenne, précise que les aides octroyées par les États membres au titre de l'encadrement temporaire doivent l'être avant le 30 juin 2021.

L'amendement vise à préciser le cadre européen applicable aux prêts participatifs.

*L'amendement II-874 est adopté.*

**Article 33****État B**

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Les amendements n<sup>os</sup> II-2 rectifié, II-8 rectifié et II-21 rectifié sont des amendements de la commission, que nous proposons de rectifier pour en modifier le gage.

*La commission adopte les amendements n<sup>os</sup> II-2 rectifié, II-8 rectifié et II-21 rectifié.*

<b>État B</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Martine FILLEUL	II-598 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Mme LOISIER</b>	II-607 rect.	<b>Favorable</b>
M. CHAIZE	II-608 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. BABARY	II-698	<b>Défavorable</b>
Mme DEROMEDI	II-741	<b>Demande de retrait</b>
Mme GRUNY	II-143 rect. ter	<b>Demande de retrait</b>
M. LECONTE	II-679	<b>Demande de retrait</b>
<b>M. BABARY</b>	II-604 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme LUBIN	II-678	<b>Demande de retrait</b>
Mme Sylvie ROBERT	II-641 rect.	<b>Favorable</b>
M. LAFON	II-693 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>M. BABARY</b>	II-605 rect.	<b>Sagesse</b>

**Article 35****État D**

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Je demande le retrait de l'amendement n° II-100.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° II-100.*

État D		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PERROT	II-100	Demande de retrait

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Plan de relance » (et articles 56 à 56 octies) - Examen d'un amendement de séance**

*Article 56 octies*

**M. Claude Raynal, président.** – Nous avons reçu tardivement un sous-amendement n° II-769 sur l'amendement n° II-25 de la commission.

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Ce sous-amendement prévoit un dispositif d'évaluation. J'en demande le retrait, car nous sommes attachés à ce que l'évaluation soit faite par le Parlement. D'ailleurs, je propose également de retirer l'amendement de la commission.

*La commission demande le retrait du sous-amendement n° II-769 et décide du retrait de son amendement n° II-25.*

Article 56 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme HAVET	II-769	Demande de retrait

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » (et article 54 quater) - Examen des amendements de séance**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous passons à l'examen des amendements sur la mission « Conseil et contrôle de l'État » et l'article 54 *quater*.

*Article 33*

*État B*

**M. Christian Bilhac, rapporteur spécial des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».** – Je demande le retrait de l'amendement n° II-620.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° II-620.*

**M. Christian Bilhac, rapporteur spécial.** – Je propose de m'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-115 rectifié.



*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-115 rectifié.*

**M. Christian Bilhac, rapporteur spécial.** – Avis défavorable sur l'amendement n° II-687 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-687 rectifié.*

**M. Christian Bilhac, rapporteur spécial.** – Je demande le retrait de l'amendement n° II-684 rectifié.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° II-684 rectifié.*

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BASCHER	II-115 rect.	Sagesse
M. BENARROCHE	II-687 rect.	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	II-620	Demande de retrait
M. BENARROCHE	II-684 rect.	Demande de retrait

**Projet de loi de finances pour 2021 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative » - Examen des amendements de séance**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous passons à l'examen des amendements sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

*Article 33*

*État B*

**M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».** – Je suis défavorable à l'amendement n° II-442.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-442.*

**M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial.** – Je suis favorable à l'amendement n° II-686 rectifié, sous réserve de rectification de l'amendement.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le montant de 2 millions d'euros prévu par cet amendement est trop élevé. Demande de retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° II-686 rectifié.*

**M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial.** – Mon avis est favorable à l'amendement n° II-554.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Le budget du Haut Conseil pour le climat passerait de 500 000 euros à 2 millions d'euros. À ce stade, je préfère que nous nous en remettions à la sagesse du Sénat, mais une telle augmentation de budget ne me paraît pas arriver au meilleur moment.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-554.*

**M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial.** – Je demande le retrait de l'amendement n° II-680.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° II-680.*

**M. Paul Toussaint Parigi, rapporteur spécial.** – Je suis favorable à l'amendement n° II-685 rectifié bis.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-685 rectifié bis.*

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVIN	II-442	Défavorable
M. BENARROCHE	II-686 rect. bis	Demande de retrait
M. CALVET	II-554	Sagesse
Mme MEUNIER	II-680	Demande de retrait
M. BENARROCHE	II-685 rect. bis	Favorable

### Questions diverses

**M. Claude Raynal, président.** – Avant de clore la réunion, je tiens à saluer Jean Bizet, qui quitte la commission des finances et le Sénat à la fin du mois. Nous avons tous eu plaisir à le côtoyer, et à apprécier ses qualités en tant que président de la commission des affaires européennes.

**M. Jean Bizet.** – Je salue mes collègues de la commission des finances, où je suis arrivé il y a peu de temps. Je suis resté vingt-cinq ans au Sénat, dont huit ans à la tête de la commission des affaires européennes.

J'ai saisi une opportunité d'aller travailler dans le privé, ce qui est assez commun dans le monde anglo-saxon, moins dans nos sociétés latines. Je pars avec nostalgie, mais enthousiasme pour une nouvelle vie. Je vous remercie de votre courtoisie et de votre amitié.

*La réunion est close à 9 h 30.*



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

**Mardi 1<sup>er</sup> décembre 2020**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Audition de M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Notre commission accueille aujourd’hui Frédéric Veaux, directeur général de police nationale (DGPN), accompagné de sa directrice de cabinet, Céline Berthon. Votre audition, monsieur le directeur général, s’inscrit dans le contexte de la proposition de loi sur la sécurité globale, dont nous sommes saisis depuis le 24 novembre et dont Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé sont nos rapporteurs. Henri Leroy, rapporteur pour avis de la commission des lois concernant la mission « Sécurités », vous interrogera également.

Au-delà de ce contexte particulier, nous sommes intéressés de vous entendre après la parution du Livre blanc de la sécurité intérieure, qui reprend certaines propositions formulées par le Sénat – ce dont nous nous réjouissons. L’objet de l’audition est de mieux appréhender les conditions dans lesquelles la police nationale exerce aujourd’hui ses missions. Les événements de l’actualité récente – les violences commises par certains membres individuels de la police nationale sur des manifestants, la polémique sur les dispositions de l’article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale – ajoutent encore de l’importance à cette audition. Nous entendons, nous lisons aussi que nos policiers ne bénéficieraient pas d’un temps de formation suffisant. Seule la vérité nous intéresse, et nous souhaiterions vous entendre sur ce sujet.

**M. Frédéric Veaux, directeur général de la police nationale.** – Je vous remercie de me donner l’opportunité de vous exposer les attentes de la police nationale dans la mise en œuvre des politiques de sécurité, qui non seulement mobilisent aujourd’hui les forces de sécurité intérieure, mais doivent également impliquer davantage les polices municipales et les acteurs de la sécurité privée. La police nationale est convaincue de l’importance de ce continuum de sécurité et de la nécessité de tisser localement un partenariat étroit avec les élus et les citoyens.

Les policiers municipaux sont des acteurs incontournables de la sécurité du quotidien. Ils assurent, sur la voie publique, une présence complémentaire de celle des policiers nationaux, et à ce titre, ils sont d’ailleurs souvent confrontés aux mêmes risques – je voudrais ainsi avoir une pensée particulière pour la policière municipale victime d’un attentat terroriste. Par exemple, au cours de cette année 2020, les polices municipales ont joué un rôle déterminant, aux côtés des policiers et des gendarmes, pour garantir le respect des mesures liées à l’état d’urgence sanitaire et dresser des contraventions.

Dans le cadre des orientations données par les maires et des conventions de coordination signées par l’État avec les polices municipales, des patrouilles mixtes ou des opérations conjointes sont régulièrement organisées. Il existe même, de plus en plus, des

locaux contigus entre la police nationale et la police municipale, proposant des accueils communs. Quant aux centres de supervision urbains (CSU), ils s'avèrent des lieux d'échanges opérationnels très précieux entre nos forces.

Le partage d'informations est essentiel pour la mise en œuvre des dispositifs de sécurité. Dans certaines grandes villes, par exemple, des protocoles ont été signés afin d'associer officiellement la police municipale au plan national de lutte contre les stupéfiants, avec l'envoi des informations des policiers municipaux à la cellule du renseignement opérationnel sur les stupéfiants. Les polices municipales participent également aux 949 groupes de partenariat opérationnel (GPO) créés dans le cadre de la police de sécurité du quotidien. Ces dispositifs de proximité, comme vous le savez, parviennent à régler de nombreux problèmes très concrets ayant trait à la sécurité.

Au titre des progrès réalisés au cours de ces dernières années, il convient de souligner l'interopérabilité permettant, depuis 2015, aux policiers municipaux d'être accueillis sur les réseaux de radiocommunication des forces de sécurité intérieure, grâce à des conférences dédiées. Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019, a été généralisé l'accès des policiers municipaux à deux fichiers de police : le système d'immatriculation des véhicules (SIV) et le système national des permis de conduire (SNPC).

Nous pouvons aller encore plus loin dans l'accès aux fichiers, à condition que les informations communiquées correspondent strictement aux nouvelles prérogatives des polices municipales. Par ailleurs, je suis favorable à l'extension des pouvoirs confiés aux policiers municipaux, avec cependant quelques limites qui me paraissent essentielles : ils ne doivent pas participer aux opérations de maintien de l'ordre ni réaliser des investigations. En matière judiciaire, cela signifie que, s'ils peuvent constater davantage d'infractions, cela doit se limiter aux faits dont la matérialisation ne nécessite aucun acte d'enquête. L'objectif n'est pas, en effet, de créer une police concurrente des forces de sécurité intérieure, avec des compétences croisées, mais plutôt de mieux répartir les tâches entre policiers et gendarmes, d'une part, et policiers municipaux, d'autre part, le but étant de mobiliser prioritairement les premiers sur les missions relevant du régalién.

Dans ce cadre, l'expérimentation de trois ans dans des communes volontaires disposant d'au moins 20 agents de police municipale, après une formation à laquelle la police nationale pourra continuer d'apporter son expertise, sera sans doute appréciée dans les commissariats.

Les activités de la sécurité privée sont en plein développement. La professionnalisation de ces acteurs économiques doit retenir toute notre attention, notamment dans la perspective de l'organisation de la Coupe du monde de rugby en 2023 et des jeux Olympiques et Paralympiques en 2024. Cette croissance doit s'accompagner de garanties prises en compte dans le texte soumis, telles que la limitation de la sous-traitance, le renforcement des conditions d'entrée dans la profession et le contrôle.

La proposition de loi contient également des dispositions très attendues par les forces de l'ordre dans le domaine de la captation d'images, imposant un cadre juridique solide et respectueux des libertés publiques. Ces dispositions permettraient aux policiers de travailler dans une totale sécurité juridique, avec les moyens techniques les plus modernes et selon des modalités qui correspondent à leurs besoins opérationnels – je pense, en premier lieu, aux caméras-piétons qui pourraient renvoyer les images en temps réel vers les centres de commandement, mais aussi vers d'autres policiers sur la voie publique.

Dans ce registre, il me paraît également indispensable que les policiers puissent eux-mêmes consulter les images – avec la garantie, bien sûr, de ne pas les altérer –, par exemple pour relever le numéro d’une plaque d’immatriculation leur ayant échappé pendant l’action.

De même, le cadre juridique proposé pour l’usage des drones est conforme à nos besoins opérationnels, par exemple pour apporter un appui aux personnels au sol dans le cadre d’une manifestation, constater des infractions ou réguler des flux de transports. Dans ce champ de la captation d’images, des garanties parfaitement justifiées sont prévues : pas de modification des images, pas de captation des lieux privés, durée limitée de conservation ; outre l’engagement à les respecter strictement, de nombreux dispositifs techniques peuvent nous y aider.

Depuis les attentats de 2015, les policiers sont autorisés, s’ils en font la demande, à porter leurs armes hors service. En effet, l’article R. 434-19 du code de la sécurité intérieure (CSI) prévoit que, lorsque les circonstances le demandent, le policier ou le gendarme, même sans être en service, puisse intervenir de sa propre initiative, avec les moyens dont il dispose, notamment pour porter assistance aux personnes en danger ; l’actualité nous rappelle régulièrement la pertinence de cette mesure. Or, il est malheureusement arrivé que des policiers se voient interdire l’accès à un stade ou une salle de spectacle en raison du port de leur arme de service ; il est donc nécessaire de pouvoir remédier à cette difficulté.

La protection des policiers est un sujet qui, je le crois, nous soucie tous. Nous avons encore en mémoire l’assassinat barbare de deux fonctionnaires de police – Jessica Schneider et Jean-Baptiste Salvaing –, chez eux à Magnanville, le 13 juin 2016. Cette affaire a profondément marqué les policiers ; un couple assassiné, à son domicile, uniquement parce qu’ils étaient policiers. Les exemples sont malheureusement de plus en plus nombreux d’agressions physiques et verbales à l’encontre des policiers, principalement dans l’accomplissement de leur mission, mais aussi dans le cadre privé, en raison de leur qualité, et pire parfois, à l’encontre de leur famille. La chose qui m’a le plus frappé depuis ma prise de fonctions le 3 février dernier, c’est le niveau de violence et le nombre d’agressions touchant les policiers, y compris dans des territoires que nous pourrions croire préservés – dernier exemple en date, le week-end dernier, à Cahors.

Les policiers aspirent légitimement à ce que leur sécurité soit assurée, leur anonymat garanti et leur famille protégée des conséquences de leur activité professionnelle. Leur attente est donc forte en ce domaine, sans pour autant réclamer ou imaginer que la liberté d’informer soit, de quelque façon, remise en cause.

Je souhaite également évoquer la contribution très intéressante du Livre blanc sur la sécurité intérieure, rendu public par le ministre de l’intérieur le 14 novembre dernier. Ces travaux se sont appuyés sur une large concertation en interne, au ministère de l’intérieur, mais aussi auprès des acteurs du continuum de sécurité, d’élus et de représentants de la société civile. Même si les quelque 200 propositions de ce Livre blanc n’ont peut-être pas toutes vocation à être appliquées, ce document est une source d’inspiration, avec des recommandations très complètes et concrètes, par exemple sur le continuum de sécurité ou l’organisation de la police nationale.

S’agissant des polices municipales et de la sécurité privée, les préconisations sont en phase avec le contenu de la proposition de loi pour une sécurité globale. Certaines propositions ont, d’ores et déjà, donné lieu à une mise en œuvre, comme le développement de

la politique de sécurité du quotidien, le schéma national du maintien de l'ordre, annoncé en septembre 2020, et le plan national de lutte contre les stupéfiants confiant le rôle de chef de file au nouvel office spécialisé – l'Office anti-stupéfiants (Ofast).

De nombreux travaux restent à mener concernant la police nationale, dont l'organisation, parfois qualifiée de « tuyaux d'orgue », nuit à son efficacité et à l'émergence d'une stratégie globale. Le ministre de l'intérieur a souhaité l'expérimentation, au début de l'année 2021, de trois directions unifiées de la police nationale dans les départements du Pas-de-Calais, des Pyrénées-Orientales et de la Savoie. Depuis un an, trois directions territoriales de la police nationale (DTPN) sont expérimentées en outre-mer, et les premiers résultats sont très encourageants.

Dans le prolongement du Livre blanc sur la sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur nous a demandé, avec le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), de réfléchir à une meilleure articulation de nos services sur le territoire. Rien n'est encore défini précisément. Ce travail doit s'appuyer sur une évaluation des redéploiements antérieurs, dont les derniers ont été réalisés en 2014.

Avant de répondre à vos questions, je ne peux pas ne pas faire référence aux derniers événements qui ont atteint la police nationale, sans les évoquer cependant, puisque des enquêtes judiciaires sont en cours. Je vous le dis avec beaucoup de force et de conviction – celles d'un homme entré dans la police en 1982, qui a donc la faiblesse de penser qu'il connaît bien cette institution et les hommes et les femmes qui s'y dévouent : la police n'est pas violente, alors même qu'elle est confrontée à la violence comme aucune autre structure dans notre pays. La police n'est pas violente et n'est pas raciste. En vous disant cela, je ne suis pas dans le déni ni dans la langue de bois ; je vous livre ce que je vois et ce que j'entends. Je croise quotidiennement les regards de policiers qui sont le reflet et l'expression de notre société, comme peu d'institutions peuvent en faire état ; des hommes et des femmes courageux, professionnels et volontaires, qui répondent toujours présents dans les moments les plus difficiles.

Dans ce métier compliqué, conduisant beaucoup de policiers sur la voie publique, vous pouvez partir en patrouille et vous retrouvez à intervenir sur une action très violente. J'ai en mémoire l'exemple de l'assassinat monstrueux de Samuel Paty à Conflans, où des effectifs de la sécurité publique de cette circonscription étaient en patrouille et qui, en quelques minutes, malgré le caractère épouvantable de cette scène de crime, ont réagi et pu neutraliser l'auteur de cet assassinat, dans les conditions les plus professionnelles.

Vous avez beau avoir été sélectionné, formé, équipé, encadré, arrive le moment de la décision du geste que vous allez devoir prendre en un quart de seconde ; c'est ce qui rend ce métier passionnant, mais aussi exigeant et exposé. Dans ce contexte, certains – heureusement très peu nombreux, mais malheureusement encore trop nombreux – s'égarent en commettant des actes contraires à la loi et/ou au code de déontologie. La police nationale les sanctionne sévèrement à la suite d'enquêtes conduites par l'inspection générale de la police nationale (IGPN) – bouc émissaire un peu trop facile dans ces circonstances – et par les groupes spécialisés en charge des affaires disciplinaires relevant des directions actives.

Face à ces situations, j'ai une double exigence : tirer toutes les conséquences de ces actes, sanctionner les comportements contraires à nos lois, à nos valeurs et au pacte républicain ; et adapter nos méthodes et nos pratiques. Je vous le redis avec force : la violence et le racisme n'ont pas leur place dans la police.



Je vous le dis avec confiance, car j'ai beaucoup d'estime, de considération et de reconnaissance pour les policiers que j'ai le privilège de diriger : vous pouvez aussi leur faire confiance. La tâche de la police nationale est rude, vaste, dans un univers qui se complexifie, et tous ceux qui ne veulent pas respecter nos règles savent saisir les opportunités. Nous avons donc besoin de l'aide de tous, dans cette dynamique du continuum de sécurité où chacun trouvera sa place sans empiéter sur les compétences de l'autre.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – J'adhère tout à fait à la fin de votre propos. Étant moi-même fils d'un inspecteur principal devenu commissaire divisionnaire de police, je peux voir l'évolution du niveau de violence. Vous trouverez ici – je ne pense pas trahir la pensée de mes collègues – beaucoup de soutien afin de garantir la protection des policiers qui, dans leur immense majorité, font très bien leur travail.

Sur la question des polices municipales, vous avez évoqué les actions communes avec la police nationale, les locaux contigus, les conventions de coordination. Peut-on évaluer aujourd'hui les effets de cette coopération entre police nationale, gendarmerie nationale et police municipale ? Combien cela représente-t-il de conventions de coordination ? Sont-elles obligatoires seulement pour les polices municipales ayant plus de trois agents ? La difficulté de cette proposition de loi, c'est l'absence d'étude d'impact et nous n'avons pas d'avis du Conseil d'État ; un certain nombre de questions restent donc sans réponses.

Quelle est votre appréciation globale sur l'expérimentation proposée ? Vous paraît-elle de nature à alléger les tâches des policiers et des gendarmes ? Et comment voyez-vous la montée en puissance des polices municipales ? J'ai été maire pendant trente ans également, j'ai dirigé une police municipale ; le maire n'est pas sous l'autorité du procureur de la République ; comment voyez-vous les choses d'un point de vue opérationnel ?

Par ailleurs, je suis complètement en phase avec le nécessaire renforcement de la formation des agents de police municipale, après avoir constaté beaucoup de failles dans leur formation juridique. Si les formations technique et sportive sont à la hauteur, la formation initiale me semble présenter des lacunes. Naturellement, vous avez un rôle important à jouer dans le renforcement de cette formation.

Je souhaite également revenir sur l'article 24. Comment peut-on caractériser un délit d'intention qui n'existe pas en droit français ? Comment peut-on porter atteinte à une intégrité psychique ? Même si l'on voit bien l'objectif de cet article, qui cherche à répondre à l'horrible affaire de Magnanville et, plus largement, aux violences dont sont victimes certains policiers sur les réseaux sociaux, quelles difficultés rencontrez-vous actuellement pour empêcher ou réprimer la diffusion malveillante des données personnelles des agents d'intervention ? Pensez-vous que le texte envisagé dans l'article 24 y réponde ? Ou bien l'article 25 du futur projet de loi sur les séparatismes, couvrant le même domaine, y répond-il mieux ? Fallait-il opter pour une incrimination *via* le droit de la presse ou le code pénal, sachant qu'avec le code pénal les procédures sont beaucoup plus contraignantes ?

**M. Loïc Hervé.** – En complément des questions posées par Marc-Philippe Daubresse, je souhaiterais évoquer l'utilisation des drones. Pouvez-vous nous expliquer, avec des exemples chiffrés ou des exemples concrets, la manière dont ces drones sont actuellement utilisés par les services de la police nationale ? Le régime juridique est-il différent de celui concernant les caméras gyroscopiques utilisées sur les hélicoptères ?

Sur les caméras mobiles : quel retour d'expérience faites-vous de ces premières années d'utilisation ? La qualité de ces caméras a été mise en cause, avec notamment des problèmes de batteries. Pourrait-on envisager une solution technique plus solide, peut-être à l'échelle nationale ou européenne, ce qui nous sortirait de la dépendance vis-à-vis des pays de l'Asie du Sud-Est ?

Enfin, concernant l'article 22 *bis*, qui traite des caméras embarquées dans les véhicules, quel est le cadre juridique actuel ? Et quel est celui que vous préconisez ?

**M. Henri Leroy, rapporteur pour avis de la mission « Sécurités ».** – Votre intervention s'inscrit dans la philosophie du Livre blanc ; on l'a bien senti, notamment dans les développements sur la coopération entre gendarmerie, police nationale et police municipale.

Vous avez évoqué la formation, le recrutement. Il y a une crise du recrutement ; à une époque, on recensait six fois plus de candidats pour un poste. S'agissant des événements récents, quand on voit comment sont traités les policiers aujourd'hui, est-ce bien de leur faute ? Les forces de sécurité sont employées sur des missions pour lesquelles elles n'ont pas reçu de formation. La formation initiale a été raccourcie de douze à huit mois, et les policiers n'ont plus le temps de suivre une formation continue.

Cette formation n'est pas satisfaisante, même pour la voie publique, alors que la technique du maintien de l'ordre s'apprend dans les écoles. D'ailleurs, les deux personnels spécialisés dans le maintien de l'ordre – la gendarmerie mobile et les CRS – sont rarement impliqués dans ce que l'on a injustement appelé des « violences policières », car cette expression revient à incriminer ces deux corporations.

Vous avez évoqué également la police municipale et le continuum de sécurité. Une question intéresse les élus, notamment les maires qui recrutent les polices municipales. Quelles tâches seront dévolues à la police municipale ? Si ce sont les tâches aujourd'hui supportées par la police nationale et la gendarmerie, les maires, qui sont les porteurs financiers de ce recrutement, ne seront certainement pas en phase avec ce redéploiement des forces. Comment aujourd'hui envisagez-vous le recrutement et le paiement des policiers municipaux ?

**M. Frédéric Veaux.** – En réponse à monsieur Daubresse, sur la manière dont on aborde l'attribution de nouvelles compétences aux polices municipales, le pire serait d'imaginer ou de mettre en œuvre un transfert de charges. Une nouvelle fois, on ferait à l'État le reproche légitime de se décharger de ses responsabilités sur les collectivités, sans donner les ressources pour y faire face ; pour avoir été préfet, c'est un reproche que j'ai souvent entendu.

Comme vous l'avez compris dans mon propos introductif, l'objectif est d'arriver à trouver un équilibre entre ce qui relève des fonctions régaliennes de la sécurité publique, d'une part, et d'une présence de proximité, d'autre part, comme celle que nous constatons de plus en plus de la part des polices municipales. Aujourd'hui, là où elles ont été mises en place avec la volonté d'un maire de leur confier des missions au-delà du seul stationnement, les policiers municipaux sont bien sélectionnés, formés et dotés d'un matériel tout à fait performant qui, en général, pour les villes concernées, s'accompagne d'un réseau de vidéoprotection à la hauteur des objectifs poursuivis.

Il est important de concevoir ces nouvelles responsabilités confiées aux polices municipales comme étant un des éléments du continuum de sécurité – et pas le résultat d'un transfert de charges entre la police, la gendarmerie et la police municipale.

Je partage la remarque de M. Daubresse : le maire ne doit pas être sous l'autorité du procureur de la République ; il doit pouvoir, de mon point de vue, garder toute l'autorité nécessaire vis-à-vis de sa police municipale, même si la transgression des règles par les policiers municipaux l'expose à des reproches ou des poursuites de la part du procureur de la République.

C'est la raison pour laquelle je ne suis pas favorable à ce que des pouvoirs d'investigation soient confiés aux polices municipales. Cette présence, toujours remarquée, de la police municipale sur le terrain doit se traduire par une multiplication de constatations, de procès-verbaux qui permettent ensuite au service en charge des investigations de faire son travail. Si l'on confiait des compétences d'investigation à la police municipale, on arriverait très vite à des conflits de compétence, et sans doute que quelques-uns seraient alors tentés de vouloir encore renforcer ces pouvoirs d'investigation. Telle est ma façon d'aborder l'organisation et la répartition des rôles.

Concernant la formation des agents de la police municipale, j'avoue ne pas avoir suffisamment de recul pour en apprécier le niveau. Je constate que la police nationale contribue à former les formateurs, notamment pour tout ce qui touche à l'armement, au tir et à la cynotechnie, c'est-à-dire les brigades canines. Je suis tout à fait disposé à ce que la police nationale renforce encore ses capacités de formation à destination des polices municipales, même si, comme l'a observé M. Leroy, nous avons, en interne, un sujet de formation continue sur lequel je reviendrai plus tard.

En tant que directeur général de la police nationale, il ne m'appartient pas de juger du support législatif adéquat. Aujourd'hui, nous sommes face au développement des prises à partie des fonctionnaires de police, qui sont filmés ou photographiés dans le cadre de leurs activités professionnelles. Les photos sont parfois diffusées à des fins d'identification ou de menaces sur les réseaux sociaux, pour tenter de s'en prendre à eux ou de développer des discours de haine à leur égard. À ce titre, j'ai mis à votre disposition une extraction de documents qui circulent sur des sites internet dont on peut penser qu'ils n'ont pas une affection particulière pour les forces de l'ordre : ils montrent des photos de policiers et de gendarmes en gros plans captées à l'occasion d'interventions sur la voie publique. Celles-ci s'accompagnent d'appels à identification. Il faut donc nous donner les moyens juridiques de faire condamner les auteurs de tels agissements. Il ne s'agit pas ici d'une simple intention de nuire, mais d'actes délibérés que l'on pourrait mobiliser devant un tribunal. Les policiers et les gendarmes ont besoin de sentir que tous les supports juridiques possibles sont disponibles pour que ces comportements soient sanctionnés.

Nous sommes très demandeurs d'un régime juridique stabilisé pour l'usage de la captation d'images au moyen d'aéronefs, qu'il s'agisse de drones ou d'hélicoptères. Le système juridique auquel nous avons recours actuellement ne l'est pas, comme en témoigne la décision du Conseil d'État de mai 2020 relative à la surveillance par drones, qui a abouti à mettre fin à l'utilisation de ces derniers durant la crise sanitaire. Il n'y a pas de données chiffrées sur leur utilisation. En revanche, dans la police nationale, toutes directions confondues, 188 équipements de type drone sont disponibles, selon l'emploi qui en est fait dans certaines unités d'intervention. C'est le cas pour l'unité « recherche, assistance, intervention, dissuasion » (RAID) dans le cadre de la reconnaissance de leurs théâtres

d'intervention. La police aux frontières (PAF) utilise elle aussi des drones dans le Pas-de-Calais, pour assurer la surveillance des plages contre le risque d'embarcation des migrants vers le Royaume-Uni : les distances sont importantes et l'on ne pourrait pas mobiliser des effectifs suffisants. De la même manière, à la frontière franco-italienne, les étrangers en situation irrégulière qui cherchent à pénétrer sur le territoire empruntent parfois la ligne Vintimille-Menton, mais aussi beaucoup de chemins dans l'arrière-pays qu'il est très difficile de surveiller, notamment la nuit. La police judiciaire se sert aussi de drones dans la préparation de ses interventions, pour des opérations qui ne permettent pas une approche humaine de proximité. Je pense, par exemple, à certains camps occupés par la communauté des gens du voyage qui se spécialisent dans l'attaque de fret, ou dans tout autre type de délinquance. Enfin, nous avons une utilisation très maîtrisée et modérée de ces outils par la sécurité publique, quand des manifestations de voie publique dégénèrent, et qu'il nous est nécessaire de pouvoir identifier la manière dont les forces employées vont être dirigées vers tel ou tel endroit. Il faut à la fois pouvoir piloter l'action des forces de l'ordre, mais aussi identifier et localiser ceux qui se livrent à des actes de violence, afin de nourrir les procédures judiciaires qui sont menées. Je vous confirme l'existence d'un régime juridique visant à préserver la vie privée, comme par exemple l'interdiction de filmer les entrées et les terrasses d'immeubles, avec des dispositifs de floutage. Ces derniers sont d'ailleurs parfois difficiles à mettre en œuvre, et compliquent l'exploitation opérationnelle des images.

Pour le moment, il n'y a pas de système de caméras embarquées pour les véhicules de police. Quand c'est le cas, il s'agit plutôt d'un « bricolage interne », qui n'est pas encadré. Mais nous avons affaire à de plus en plus de refus d'obtempérer. Dans ce cadre, il est difficile d'assurer à la fois la conduite en toute sécurité, mais aussi la prise en note des éléments utiles ensuite aux investigations, tout en permettant, en cas d'accident ou de mise en cause de la police, d'établir que la police a respecté les règles dans le cadre de son intervention. Comme pour les caméras-piétons, la police est donc très favorable à la généralisation des caméras embarquées. Nous n'avons pas peur de montrer ce que nous faisons. Plus on le montrera, plus on pourra justifier le bon accomplissement de nos missions, et mieux ce sera pour tout le monde.

La question de la formation des policiers a été posée hier soir par le ministre de l'intérieur qui se demandait si, au fond, c'était bien la faute des policiers. En effet, il s'agit d'abord de la responsabilité du directeur général, et sans doute, comme cela a été présenté hier soir, des ministres. À chaque fois qu'un policier est blessé ou tué, ou que des événements comme ceux de la semaine dernière se produisent, c'est pour moi un échec en tant que directeur général. Il est de ma responsabilité de faire en sorte que toutes les opérations de police se passent bien, et que les policiers rentrent chez eux en bonne santé physique et psychologique, mais aussi sécurisés juridiquement.

Pour cela, les policiers doivent être sélectionnés, mais aussi formés de manière suffisante et tout au long de leur vie professionnelle. On peut débattre sur la manière dont la formation initiale des gardiens de la paix est organisée. Au départ, celle-ci était de deux ans, dont douze mois de formation théorique et douze mois de stage. Depuis cette année, ces derniers ne suivent plus que huit mois de formation théorique et seize mois de stage. Le débat existe entre spécialistes pour savoir si la durée de la formation est un préalable indispensable à la qualité de celle-ci. Je n'ai pas d'idée arrêtée sur le sujet, néanmoins je constate que nous avons aujourd'hui énormément de moyens à notre disposition pour aller au-delà de la formation en présentiel. Certaines techniques d'intervention ne peuvent pas s'apprendre autrement que sur un tatami ou dans un espace sportif. L'apprentissage des tirs nécessite un centre de tir, quoiqu'aujourd'hui la réalité augmentée permette de simuler beaucoup de

situations. Mais la crise sanitaire nous a démontré que nous pouvions délivrer un maximum d'enseignement à distance. Le ministère de l'intérieur et la police nationale ont d'ailleurs pu faire l'expérience de ces nouveaux modes de fonctionnement et du retard à rattraper en la matière.

Ainsi, il ne s'agit pas forcément d'un problème de durée de formation, mais plutôt de contenu et de qualité de celle-ci. Pour améliorer cette situation, il faut recruter et former des formateurs, qui puissent être disponibles tout au long de la vie professionnelle. C'est sans doute sur ce point que la police nationale a une marge de progression importante. D'abord, parce que les policiers ne sont pas toujours enclins à s'astreindre à la formation continue. Par exemple, dans le cadre de l'utilisation des armes, environ 65 % des policiers effectuent leurs trois tirs réglementaires dans l'année. Ces tirs réglementaires sont importants en cas d'accident de tir, car ils font l'objet d'une vérification par l'IGPN si elle est saisie. Les neuf heures de formation continue proposées, qui peuvent avoir trait aux gestes techniques d'intervention ou encore à la déontologie, sont en proportion très faibles, et mériteraient d'être réévaluées. Le ministre de l'intérieur y est d'ailleurs très attentif, et fera sans doute des annonces dans ce sens. Ensuite, depuis 2015, les services de police ont connu des années « extraordinaires » dans le mauvais sens du terme : d'abord, avec les attentats et leurs effets sur l'engagement des forces de l'ordre, puis avec la séquence des « gilets jaunes », les effectifs mobilisés n'étant parfois pas tous formés aux techniques du maintien de l'ordre. La formation continue en a sans doute fait les frais. Ainsi, nous ne pouvons pas être exigeants vis-à-vis des policiers sans nous-mêmes respecter nos engagements en termes de formation continue. Ce à quoi nous nous attellerons dans les jours et semaines à venir.

**M. Jérôme Durain.** – La confiance des Français vis-à-vis de la police a baissé de huit points, selon le baromètre annuel du centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof). Elle reste une institution très appréciée des Français, un peu moins qu'à l'étranger cependant. Cette confiance était même montée à 80 % après les attentats. Le sujet central de la période n'est-il donc pas celui de la réconciliation entre la police et les citoyens ? Malgré votre insistance sur les valeurs de l'institution, vous savez bien que la vertu du plus grand nombre n'efface pas l'égaré de quelques-uns. Ce sujet n'est-il pas aussi important au niveau de l'institution que pour chaque policier sur le terrain ? N'est-ce pas plutôt un sujet de commandement, de coordination, de transparence, de contrôle ? Par ailleurs, qu'en est-il de l'effectivité de l'accès aux images pour les citoyens ? Ne faudrait-il pas un régime unique qui permettrait de protéger les policiers, tout en faisant baisser la pression des citoyens ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – La démarche d'identification des policiers sur internet, malheureusement, relève de la problématique générale de l'évolution de la société et des réseaux sociaux. Dans ce contexte, est-ce légitime d'agir spécifiquement pour la fonction de policier, alors que cela pourrait être fait de manière plus globale et équilibrée ?

Les images terribles que nous avons vues ces dernières semaines entraînent, pour beaucoup de Français, un problème de confiance. On s'interroge sur la formation, mais aussi sur le management technique et politique de la police. Y a-t-il des choses à changer de ce point de vue, à votre niveau et au niveau politique ?

Ensuite, les syndicats de police nous indiquent souvent que la pression qui leur est mise, au travers de la politique du chiffre, les empêche d'aborder sereinement leur relation avec la population. Ne faudrait-il pas revoir ce sujet ?

Enfin, concernant la préfecture de police de Paris en particulier, y a-t-il des évolutions à apporter pour harmoniser le fonctionnement de la police sur l'ensemble du territoire ?

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Vous êtes ici 24 heures après l'audition par l'Assemblée nationale du ministre de l'intérieur, ce qui nous permet de revenir sur les propositions évoquées à cette occasion. Ce dernier a listé les sept péchés capitaux qui seraient à l'origine de « problèmes structurels ». Le premier point était le peu de formation, et le raccourcissement de la formation initiale. Que répondez-vous sur ce point, et pourriez-vous nous donner des précisions par rapport à ce que nous avons déjà évoqué ?

Deuxièmement, le ministre a indiqué qu'il n'y avait pas assez de chefs dans la rue, et qu'il faudrait recréer un corps d'intermédiaires d'encadrement plus nombreux sur le terrain. Comment entendez-vous mettre en œuvre cette demande ?

Troisièmement, le ministre a annoncé la généralisation des caméras-piétons au premier juillet 2021. Or, nous savons que ces caméras sont déficientes et ont une autonomie très faible, qui ne permet pas que le policier la mette en marche lors de sa prise de service et l'arrête lorsqu'il le termine. Ce point est d'ailleurs une demande du syndicat des commissaires. Pensez-vous cette généralisation possible au premier juillet 2021 dans des conditions correctes ?

Tout comme le ministre de l'intérieur, vous affirmez qu'il n'y aurait pas de divorce entre la police et la population. Mais si la police bénéficiait de 80 % d'opinions favorables après les attentats de 2015, celles-ci chutent à 66 % actuellement. Alors que les policiers représentent 7 % des effectifs de la fonction publique, 55 % des sanctions prononcées dans la fonction publique les concernent. Par ailleurs, on constate un accroissement de 23 % des enquêtes judiciaires confiées à l'IGPN en 2019, dont 50 % pour violences. On ne peut donc pas considérer ce sujet comme secondaire.

Concernant l'affaire de Magnanville, j'encourage chacun à la plus grande prudence. Le ministre a lui-même reconnu, le 2 novembre dernier devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, je cite : « on ne sait pas si ce sont les images sur les réseaux sociaux qui ont fait naître cet attentat ». Je pense qu'il est important d'être précis sur ce point.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Vous avez évoqué les trois territoires ultramarins qui font l'objet d'une expérimentation de la direction territoriale de la police nationale (DTPN), qui réunit la PAF et la police nationale. Vous parlez de premiers résultats encourageants, et c'est d'ailleurs ce que vos collègues et l'administration préfectorale ont affirmé à la commission des lois du Sénat lors de son déplacement en Guyane, l'an dernier. Mais il faudrait davantage de temps pour porter un jugement, car la réforme a moins d'un an d'existence dans certains territoires.

On observe une recrudescence sans précédent de la violence dans mon département, Mayotte. L'immense majorité est commise par des bandes de jeunes. Avez-vous eu un retour sur cette violence de la part de la direction territoriale de la police nationale ? Selon vous, à quoi est due cette violence et quelles seraient les solutions pour y remédier ? Localement, vos collègues revendiquent par exemple l'instauration d'un deuxième commissariat. En effet, Koungou, la deuxième ville de Mayotte, rassemble plus de 30 000 habitants et en est pourtant privée. Quel est votre avis sur cette question ?

**M. Alain Marc.** – Je souhaite rappeler qu’une proposition de loi relative à l’harmonisation de l’utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique avait été adoptée à l’unanimité à l’Assemblée nationale, puis avait été adoptée au Sénat. La loi a ensuite été promulguée août 2018 ! L’exécutif aurait eu tout le temps de tenir compte de cet état de fait, surtout lorsque l’on regarde d’autres pays où cela existe. Êtes-vous satisfait du matériel à votre disposition ? La réponse de l’exécutif en la matière permet-elle de satisfaire à la fois la représentation nationale et les Français ?

Ma lecture des manifestations est très différente de celle de mes collègues. Quand ils voient des gens armés de barres de fer s’approcher des policiers, la plupart des Français prennent fait et cause pour ces derniers. Les forces de l’ordre ont-elles les moyens d’apporter une réponse appropriée à ces violences ? Les réponses médiatiques qu’on nous propose aujourd’hui ne semblent pas être celles qui sont souhaitées par nos concitoyens.

**Mme Valérie Boyer.** – Récemment, l’actrice Alexandra Lamy a posté un message de soutien aux policiers sur les réseaux sociaux, et elle a été prise à partie et critiquée très violemment. Des pompiers agressés par les victimes qu’il venait secourir, des policiers frappés à coups de pied en pleine mâchoire par un patient hospitalisé, des gendarmes caillassés, des guets-apens... Voilà malheureusement la réalité quotidienne. En 2019, les forces de l’ordre étaient la cible quotidienne de 110 agressions en moyenne. Je suis scandalisée par la répétition de ces actes. Il n’y a pas de liberté sans ordre, et pas d’ordre sans respect de nos valeurs et de nos règles. Mais malheureusement, les chiffres de la violence montent, c’est pourquoi je vous exprime toute ma gratitude. Si notre démocratie fonctionne, c’est grâce aux forces de l’ordre, grâce à ces hommes et ces femmes qui risquent leur vie pour celles des autres. On ne mesure pas assez le prix payé, particulièrement par les familles. Par ailleurs, on trouve dans les médias une expression particulièrement libre de personnes qui vont à l’encontre de la police. Dans les manifestations, on scande : « tout le monde déteste la police ». Tout cela participe à un climat particulièrement délétère pour notre cohésion sociale.

En manifestation, on entend souvent crier ces mots atroces : « suicidez-vous ». Selon la police nationale, 59 policiers se sont suicidés en 2019, soit 60 % de plus qu’en 2018. En juin 2018, le rapport de la commission d’enquête sénatoriale sur l’état des forces de sécurité intérieure alertait déjà sur le taux de suicide anormalement élevé au sein des forces de l’ordre. Alors que les menaces, les intimidations et les agressions contre les policiers sont en constante augmentation, il est indispensable de renforcer le dispositif de prévention contre les suicides au sein de la police. La cellule d’écoute mise en place en 1996 semble inadaptée face à la réalité du terrain. Celle-ci n’aurait reçu que 300 appels entre le 28 septembre et le 31 décembre 2019, contre 6 000 sollicitations pour la plateforme alternative gérée par l’association SOS Policiers en détresse. Quel est votre avis sur cette question ?

**M. Philippe Bas.** – Rien n’est plus facile que de montrer les forces de l’ordre en action : recourir à la contrainte est leur métier. Elles en ont même le monopole légal ! Dans cette action délicate, et avec toute l’émotion que peuvent susciter les agressions dont ils peuvent être victimes, les policiers et les gendarmes doivent respecter les méthodes et techniques enseignées, avec un encadrement suffisant pour éviter les débordements. En juin dernier, vous avez proposé qu’il ne soit plus recouru à la technique d’interpellation dite de la « clef d’étranglement ». Un groupe de travail a été mis en place. Mais je posais déjà la question à l’époque, à savoir : comment faire pour maîtriser des individus réfractaires sans la clef d’étranglement ? Le groupe de travail devait remettre ses conclusions le premier septembre, or je n’ai connaissance d’aucune décision qui aurait été prise. Où en êtes-vous sur ce dossier très délicat ? J’ai eu le sentiment que la réponse donnée à l’époque était dictée par

la pression de l'actualité. Nous nous trouvons aujourd'hui bien embarrassés pour trouver des solutions qui permettent à la police d'être efficace.

**Mme Françoise Gatel.** – La sécurité est la protection des plus fragiles et des plus pauvres. Depuis le mouvement des « gilets jaunes », mais aussi le développement de manifestations assez violentes que j'ai pu voir dans mon département avec les opérations de Notre-Dame-des-Landes, on constate régulièrement des attitudes violentes, qui sont le fait d'individus ayant pour objectif de faire dégénérer les manifestations. Il y a un noyau dur dans ces manifestations, qui est souvent le même. Comment se fait-il que la police n'arrive pas à prévenir ces débordements ? Quels sont les moyens dont vous disposez pour identifier ces personnes, et comment peut-on ainsi sécuriser ces manifestations ?

**M. Frédéric Veaux.** – La question de la confiance des Français à l'égard de la police est revenue de manière sous-jacente dans plusieurs de vos questions. Elle est aussi très présente dans les médias. Je ne partage pas votre expression selon laquelle on aurait besoin de « réconcilier » les Français avec la police. En dépit des difficultés auxquelles nous sommes confrontés, le sentiment qui s'exprime à l'égard de la police reste positif, de manière très largement majoritaire, même s'il n'est pas au niveau que l'on a pu connaître en 2015, à l'époque des attentats. Les personnels que je rencontre, notamment dans les territoires les plus exposés à la délinquance et aux violences, et où ils s'interrogent parfois sur le sens de leur mission et sur l'utilité de ce qu'ils font, éprouvent, à juste titre, le sentiment d'une rupture assez forte entre une partie de la population et, finalement, non seulement la police, mais aussi toutes celles et ceux qui veulent vivre en paix dans notre belle démocratie.

Une partie de la population a fait le choix de vivre en marge, dans la délinquance, en essayant d'exploiter toutes les failles possibles pour faire du trafic de stupéfiants, et est ainsi irrécyclable avec la police. Je n'ai pas l'ambition de tenter de les reconquérir. Pour le reste, les Françaises et les Français, dans leur écrasante majorité, sont d'abord soucieux de leur sécurité. Ils sont parfois conduits à s'interroger par ce qu'ils voient à la télévision ou dans les journaux, mais ils soutiennent toujours, je pense, la police dans son action.

Nous demandons régulièrement à l'institut Ipsos, un organisme indépendant dont tout le monde connaît le sérieux, de réaliser des enquêtes de satisfaction sur les rapports qu'entretiennent les Français avec leur police. Il s'en dégage que le sentiment de confiance à l'égard de la police est d'autant plus fort que l'on a été usager du service public de la police : 90 % des Françaises et des Français qui ont déjà eu besoin de faire appel à la police sont satisfaits ; ceux qui la critiquent ou qui s'en plaignent sont ceux qui se tiennent toujours à l'écart de la police. Si l'on reprend le même sondage, en 2017, 86 % des Français considéraient que la police travaillait bien ; ils sont 80 % en 2019. Cela me laisse confiant sur l'état de la relation entre la police et la population. Ce lien n'est pas forcément celui que l'on retrouve dans les grandes manifestations ou qui est parfois exprimé dans les médias. Doit-on pour autant s'en satisfaire ? Non, évidemment, mais il faut être lucide sur l'état des rapports entre la société et les institutions. Si la police est le réceptacle de nombreuses critiques aujourd'hui, bien d'autres institutions le sont également ; l'autorité des élus est contestée, tout comme celle des enseignants et même les personnes des services des urgences dans les hôpitaux sont contestées par des gens qui ne supportent plus rien.

À la différence de la gendarmerie qui dispose d'un potentiel de 30 000 gendarmes dans la réserve civile, nous avons simplement 6 000 réservistes dans la police, qui sont souvent d'anciens policiers ou d'anciens adjoints de sécurité, mais peu de personnes issues de la société civile. Or je pense qu'outre leur soutien, ces réservistes pourraient nous apporter



davantage d'ouverture à la société civile et renforcer le lien entre la police et la population. De même, alors que les réservistes de la gendarmerie sont armés, ceux de la police ne le sont pas, ce qui est un handicap pour conduire des missions sur le terrain. Il faudrait trouver une solution législative à cet égard.

Les policiers n'ont pas peur du contrôle ni du recours à l'image ; ils souhaitent simplement ne pas avoir à subir les images de ceux qui viennent se coller contre eux avec un smartphone en espérant les voir disjoncter face à l'accumulation des provocations ou des projectiles qu'ils reçoivent. Mais il est nécessaire que les policiers disposent d'un matériel qui fonctionne. La police est équipée de plus de 10 700 caméras-piétons, mais le matériel n'est pas opérationnel : manque d'autonomie de la batterie, difficultés d'accrochage, difficulté à rentrer le numéro d'identification RIO (référentiel des identités et de l'organisation), etc. Le Président de la République a indiqué qu'il souhaitait voir la police et la gendarmerie dotées de 30 000 caméras-piétons au 1<sup>er</sup> juillet 2021 ; le ministre de l'intérieur a réaffirmé cet engagement. En tout cas, quand le matériel est complètement défectueux, il est compréhensible que l'on ne s'en serve pas et que l'on n'ait pas forcément la disponibilité des images lorsqu'on le souhaiterait. C'est la raison pour laquelle un nouveau marché public a été lancé pour obtenir du matériel performant, robuste, et capable, si la loi évolue, de nous donner accès à d'autres fonctionnalités, comme le renvoi à distance afin que des policiers, en difficulté sur le terrain, puissent transmettre les images à la salle de commandement pour que celle-ci envoie des renforts ou leur donne des instructions. Les budgets sont donc prévus pour cela, les marchés lancés et les engagements du Président de la République et du ministre de l'intérieur seront tenus. Cela sera aussi un instrument important du contrôle de l'activité des policiers. Ceux-ci n'ont pas peur de ce qu'ils font. On connaît la place de l'image dans les confrontations avec des manifestants violents. C'est une dimension nouvelle qui s'ajoute à la violence physique.

Vous avez évoqué des changements de management, de techniques, la pression créée par la politique du chiffre sur l'attitude des policiers sur le terrain. Le ministre a été clair : il n'y a pas de politique du chiffre au ministère de l'intérieur pour la police nationale. Mais on a aussi besoin de données pour s'assurer de la mise en œuvre des politiques publiques déterminées par le ministre : le niveau de saisie des produits stupéfiants, les endroits où sont les trafiquants, etc. On essaie de ne pas solliciter les services pour éviter de faire du reporting au-delà de ce qui est nécessaire. Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure nous fournit des données qui nous aident à faire des choix de politiques publiques, d'investissements ou d'affectations des ressources humaines, en fonction des besoins.

Notre objectif est bien de contribuer à avoir une relation saine avec la population. Je souhaite préciser toutefois que je n'ai pas évoqué l'affaire de Magnanville comme un moyen de justifier l'article 24 de la proposition de loi relative à la sécurité globale ou de pénaliser la diffusion de photos de policiers sur internet. Je l'ai simplement évoqué en référence à ce que les policiers ont perçu comme un basculement décisif dans la manière dont on pouvait s'en prendre à eux : ils ont découvert avec stupeur et sidération cet acte criminel à l'encontre de ce couple, en présence de leurs enfants. Chacun sait lorsqu'il s'engage dans la police qu'il y a des risques et est prêt à les assumer, mais de là à être pris pour cible simplement parce que l'on est policier, jusqu'à son domicile, voilà un élément qui marque l'état d'esprit général des policiers. Mais, encore une fois, qu'il n'y ait pas de malentendu, cela n'est certainement pas un argument pour justifier l'article 24.

La question de la formation continue est une vraie question à laquelle nous devons nous atteler. Pour cela, nous devons disposer de moniteurs formés. Nous devons faire en sorte

que les heures de formation auxquelles les policiers ont droit soient vraiment organisées et suivies, au même titre que la formation au tir.

Vous avez aussi évoqué la présence de chefs dans la rue. En l'occurrence, si l'on pense aux événements qui se sont produits ces derniers jours, on constate qu'il y avait un encadrement sur le terrain ; celui-ci peut donc aussi parfois défaillir. Il n'en demeure pas moins que l'on doit faire en sorte d'assurer, en toutes circonstances et en tous lieux, la présence de chefs sur le terrain qui assument la responsabilité des actions qui sont conduites.

En ce qui concerne le divorce entre la police et la population, je ne cherche pas à tenir des propos convenus, mais je pense que la situation n'est pas aussi dégradée que l'on peut l'entendre dire dans certains espaces médias.

L'IGPN a fait la preuve de son efficacité. Il s'agit d'un service qui bénéficie de la confiance de l'autorité judiciaire, comme l'a rappelé le ministre de l'intérieur hier soir. La police est une maison où l'on souhaite être irréprochables. Les infractions qui peuvent être commises et qui peuvent parfois nous déshonorer nous gênent énormément dans notre action au quotidien. C'est pourquoi nous devons être sévères mais justes lorsque nous avons à sanctionner, parce que l'exigence à notre égard est forte, et nous serons d'autant plus justes que nous serons sévères. L'IGPN fait un travail remarquable, dans des conditions extrêmement difficiles. Dans tous les cas, le directeur général de la police nationale a besoin d'avoir à ses côtés un service d'inspection à qui il puisse confier des enquêtes disciplinaires ou des missions d'audit. Si la possibilité de recourir à l'IGPN devait lui être retirée, comme on l'entend parfois dans certaines réflexions, je serais certainement obligé de recréer un service équivalent pour faire la police au sein de ma propre maison et ne pas dépendre d'une structure extérieure. J'apporte donc mon soutien à l'IGPN. On ne peut résumer ce qui s'est passé place de la République ou dans le 17<sup>e</sup> arrondissement à la question de l'IGPN : quand il y a le feu, on ne dit pas que c'est le problème des pompiers !

J'ai créé auprès de moi un poste de chef de la mission outre-mer pour mieux prendre en compte ces territoires. J'ai souvent été en relation en visioconférence avec M. Cavier, le directeur territorial de la police à Mayotte. La question des mineurs isolés est très prégnante dans ce département : ils arrivent en nombre, sont souvent livrés à eux-mêmes et commettent de nombreuses infractions ou troubles à l'ordre public. Il y a beaucoup de violences urbaines, des affrontements entre bandes, parfois très violents et meurtriers. Le chef de la mission outre-mer a été nommé le 2 novembre et sa première mission aura lieu à Mayotte, où il est arrivé ce matin. Nous sommes donc attentifs à ce que la direction territoriale de la police dispose de tous les moyens disponibles, notamment pour le contrôle aux frontières : avec des moyens nautiques, un centre de rétention administrative et des procéduriers, la police doit être en mesure de traiter la question des étrangers en situation irrégulière et de les raccompagner aux Comores. Vous pouvez donc être assurés de notre engagement sur ce territoire, ainsi d'ailleurs que sur tous les territoires ultramarins. Nous ferons un bilan de l'évolution de la situation à Mayotte, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie, afin d'étendre, éventuellement, les directions territoriales de la police nationale aux autres territoires ultramarins, mais cette décision appartient au ministre de l'intérieur.

Monsieur Marc, j'ai répondu sur les caméras-piétons. Comme je l'ai dit, nous ne sommes pas satisfaits du matériel, une disposition législative semblerait utile.

**M. Alain Marc.** – La proposition de loi sur les caméras-piétons a été votée en 2018 ! L'exécutif gagnerait pourtant à écouter les préconisations du Parlement, surtout en ce moment...

**M. Frédéric Veaux.** – Cela n'est pas une question qui relève de ma compétence...

**M. Alain Marc.** – Les policiers sont confrontés à des attaques de plus en plus violentes. De quels moyens disposent-ils pour se défendre ? Lorsque des policiers sont contraints de reculer face à des personnes armées de barres de fer, l'opinion, qui vous soutient, ne peut s'empêcher de penser qu'on ne donne pas aux policiers les moyens de se défendre.

**M. Frédéric Veaux.** – Méfions-nous des images. Il faut parfois savoir reculer pour mieux pour remporter la bataille ! C'est une question de stratégie.

Quant aux moyens, les unités de maintien de l'ordre disposent de grenades lacrymogènes et de désencerclement. On peut mobiliser des canons à eau. Le maintien de l'ordre varie selon qu'on le fait à Paris ou à Laval, et les unités s'adaptent. Comme l'a dit le ministre, on travaille en permanence à faire évoluer nos dispositifs pour les adapter à des formes qui s'apparentent parfois à de la guérilla urbaine. Nous sommes face à des individus rompus à l'affrontement, parfaitement identifiés, qui connaissent les moyens de la police, ses limites d'action, ses stratégies, et qui s'adaptent très vite. Ces individus sont à l'ultragauche, ont des camps d'entraînement, sont aguerris et n'ont pas peur d'aller au contact. Nous devons donc répondre à une nouvelle forme de guérilla urbaine. À Paris, des unités ont su évoluer pour s'adapter au caractère agile de ces agitateurs. Ceux-ci changent d'habit entre le moment où ils arrivent à la manifestation et le moment où ils s'en prennent aux forces de l'ordre. Ils cachent à l'avance leurs projectiles et leur matériel dans des halls d'immeubles ou des caves pour échapper aux fouilles et pénétrer tranquillement dans le périmètre de la manifestation. Ils vont ensuite le récupérer, se changer, s'équiper ; une fois que l'affrontement a commencé, ils baissent leur capuche et se donnent des signaux de reconnaissance grâce aux réseaux sociaux ; lorsque le déchaînement de violence est terminé, ils quittent la manifestation en se débarrassant de leurs vêtements et rejoignent tranquillement la station de métro pour échapper à la police. Il est difficile de prévenir ce type de situations, mais nous y travaillons, nos services de renseignement sont mobilisés pour suivre ces mouvances qui n'ont d'autre objectif que de déstabiliser nos institutions, la République, et nous faire basculer dans des régimes autoritaires.

J'en viens à la question des suicides dans la police, question éminemment douloureuse qu'il est difficile de résumer par des chiffres : un suicide, c'est toujours un suicide de trop ! Les chiffres de 2019 étaient catastrophiques et nous ont tous touchés. Nous sommes parfois dans une forme d'impuissance face à ces phénomènes ; on essaie de comprendre, sans pouvoir expliquer. Les chiffres semblent en amélioration cette année : 31 suicides à ce stade, contre 59 l'an dernier. Un programme de mobilisation contre les suicides dans la police a été lancé : des plateformes téléphoniques peuvent être contactées nuit et jour, sept jours sur sept, par chaque fonctionnaire qui le souhaite, qui se trouve en difficulté ou qui constate qu'un autre fonctionnaire est en difficulté. Un dispositif de soutien prendra en charge la personne, avec la possibilité, c'est déjà arrivé, d'assurer une prise en charge médicale urgente. Le service de soutien psychologique opérationnel comporte des psychologues répartis sur tout le territoire, capables d'intervenir pour traiter des situations particulièrement difficiles, notamment quand des policiers sont blessés ou, pire, tués, pour accompagner l'entourage professionnel et

familial. On a aussi confié à une société extérieure le soin d'auditer notre système de prévention contre le suicide pour voir ce que l'on pourrait améliorer.

Enfin, j'en viens à la question de la clef d'étranglement sur laquelle vous m'aviez déjà interrogé lors d'une précédente audition. M. Lauze a rendu son rapport. Je l'ai transmis au ministre, qui m'a demandé de lui faire des propositions d'ici à la fin de l'année, sur la base de ce rapport. Vous comprendrez donc que je ne puisse à ce stade m'exprimer que sur la méthode, tant que le ministre ne sera pas exprimé sur le fond.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vous remercie.

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

### **Audition de M. le général d'armée Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous auditionnons à présent le général d'armée Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale. Nous avons souhaité l'auditionner, comme nous en avons d'ailleurs l'habitude, pour évoquer les nombreuses actualités en matière de sécurité intérieure. Nous aurons à examiner prochainement la proposition de loi relative à la sécurité globale, dont nos rapporteurs sont Marc-Philippe Daubresse et Loïc Hervé. Le Livre blanc de la sécurité intérieure vient par ailleurs d'être rendu public, et nous nous réjouissons qu'il reprenne quelques préconisations formulées par le Sénat au cours des dernières années. En cette période de profondes mutations, nous souhaiterions avoir votre vision opérationnelle sur les évolutions, notamment législatives, qui sont aujourd'hui sur la table.

Cette audition prend toutefois un tour un peu particulier du fait de l'actualité. Partout, dans la presse, à la télévision, des discussions s'ouvrent sur l'action des forces de l'ordre : certains mettent en cause leurs manières de faire, d'autres leur apportent leur soutien. Dans ce contexte, je souhaiterais recueillir votre avis sur un sujet, celui de la formation des forces de l'ordre et son adéquation aux enjeux auxquelles elles sont aujourd'hui confrontées. Il me semble qu'il s'agit d'une des clés du débat.

Je salue aussi la présence de Mme Gatel, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, et de M. Rémy Pointereau et Mme Corinne Féret, qui étudient, pour le compte de la délégation, l'ancrage territorial de la sécurité intérieure.

**Général Christian Rodriguez, directeur général de la gendarmerie nationale.** – Dans un contexte qui, depuis déjà un certain nombre d'années, voit se succéder des crises, une hausse de la violence et l'émergence de nouvelles menaces, la gendarmerie nationale a pour rôle de répondre présente, notamment par la mise en œuvre au quotidien des priorités gouvernementales. Elle doit continuer à se transformer et à s'adapter à son environnement, et ce en lien et en confiance avec les élus, la population et les gendarmes eux-mêmes.

En outre, nous devons entretenir et développer, comme nous le faisons depuis la création de notre maison – qui a un peu plus de sept siècles d'histoire –, toutes les synergies possibles avec l'ensemble des acteurs de la sécurité : la police nationale, la police municipale,

la sécurité privée et tous les acteurs qui concourent à la sécurité de la population ; c'est ce que nous appelons le continuum de sécurité. Pour ce faire, nous devons utiliser le levier des nouvelles technologies, dans un cadre juridique adapté, et ainsi gagner en efficacité.

Notre dynamique s'inscrit pleinement dans les dispositions de la proposition de loi relative à la sécurité globale.

Il s'agit d'abord de notre transformation, de notre adaptation à un nouvel environnement et du lien de confiance que nous devons tisser avec les élus, la population et les gendarmes. À ma nomination, voilà un peu plus d'un an, nous avons formalisé tout cela dans une stratégie intitulée Gend 20.24, que nous pouvons résumer par l'axiome suivant : pour la population et par le gendarme.

Notre ambition est d'offrir à la population une protection sur-mesure, qui doit se matérialiser par une priorité donnée au contact, à la proximité et à l'intelligence locale. Il convient par ailleurs de tenir compte des nouvelles frontières qui ont vu le jour, à savoir le numérique, le cyber, l'environnement, la biosécurité et une nouvelle mobilité, et des attentes fortes de l'ensemble de nos concitoyens, dans une société qui bouge en permanence. Nous devons également, bien entendu, assurer nos missions fondées sur le pacte républicain, et continuer notre lutte contre les violences familiales et la haine, pour ne citer qu'elles.

Cette protection sur-mesure, donc, ne sera efficace que si notre action est parfaitement ancrée dans la réalité des territoires, comprise et acceptée par la population. Cela impose que cette offre de sécurité soit locale et systématiquement construite en lien avec les élus et l'ensemble des acteurs locaux.

Nous devons également nous ouvrir vers l'extérieur, éviter d'être complètement ethno centrés, en proposant à nos officiers des référentiels différents et en acceptant dans nos rangs des personnes qui viennent d'autres horizons, pour nous obliger à nous remettre en question, à progresser.

Le gendarme, c'est la vraie richesse de la gendarmerie. C'est lui que la population croise chaque jour sur notre territoire, et non le directeur général de la gendarmerie nationale. Je salue son engagement en tout temps et en tout lieu. Nous l'avons encore vu récemment dans les Alpes-Maritimes.

Cette volonté de placer le gendarme au centre de notre stratégie d'entreprise se matérialise par les éléments suivants : le sens donné à l'action, le recrutement, la formation initiale, la formation continue et la culture. Nous inculquons également aux jeunes qui nous rejoignent la notion d'éthique, une déontologie, ainsi que la valorisation de l'engagement, des compétences et du dialogue interne. Mais aussi la bienveillance et l'accompagnement dans la gestion des ressources humaines.

Je ne suis pas cynique de nature, mais je dirai qu'un gendarme ne peut se sentir bien au travail que s'il se sent bien chez lui. Nous devons donc tout faire pour que les conditions de vie et de travail du gendarme soient les meilleures possible. Cela passe notamment par un accompagnement dans leur parcours, afin qu'ils disposent d'une liberté totale dans leur choix de carrière ; nous devons leur ouvrir le champ des possibles, pour qu'ils puissent, avec leurs proches, comprendre et accepter les bons et les mauvais côtés de ce métier.

Par ailleurs, la valorisation de l'innovation nous oblige, d'une part, à nous transformer, à nous demander en permanence comment faire bouger les lignes. Le premier confinement nous a amenés à changer, de façon considérable, nos pratiques et notre façon de voir les choses. D'autre part, elle nous pousse à reconnaître notre droit à l'erreur dans les territoires. Pour répondre à ce besoin de sécurité, nous devons accepter que des décisions soient prises à l'échelon local, sans attendre une réponse de la direction générale. Cependant, j'attends des chefs sur le terrain que, quand ils se trompent, ils le reconnaissent et proposent d'autres solutions, toujours dans l'intérêt de nos concitoyens.

Je parlais également de la nécessité de placer le gendarme au cœur de la stratégie d'entreprise, afin d'assurer un équilibre entre les compensations et les suggestions. Cet équilibre n'existe que si nous protégeons ceux qui nous protègent. Un certain nombre de mesures ont déjà été prises, ces dernières années. Nous avons consacré, par exemple, 15 millions d'euros pour sécuriser les casernes de gendarmerie. Nous travaillons également sur l'amélioration des protections individuelles et de la protection fonctionnelle – attribuée dans 98 % des cas –, face à la hausse des violences perpétrées à l'encontre de nos gendarmes. La proposition de loi vise, elle aussi, à assurer une meilleure protection de nos personnels.

Pour répondre présente, la gendarmerie doit également entretenir et développer des synergies avec tous les acteurs de la sécurité, dans cette logique de continuum de sécurité. Cette logique de coopération et de partenariat – ou de coproduction de sécurité – n'est pas nouvelle, ces termes sont employés depuis quelque temps déjà.

Face à l'évolution des menaces, à l'augmentation de la violence, aux situations de crise, notre seul objectif doit être de garantir la sécurité de nos concitoyens. Nous devons sans cesse nous poser la question suivante : comment pouvons-nous améliorer durablement la sécurité de la population sur tel territoire ou dans tel domaine ?

Cette réflexion doit être conduite en toute transparence et en lien très étroit avec les élus. Les éléments doivent être objectivés afin de définir, de façon très fine, une offre de sécurité adaptée aux besoins et aux attentes locales.

La crise sanitaire nous a retardés dans ce projet, mais je souhaite que, dans un territoire donné, nous puissions rendre compte au maire de la situation en termes de criminalité, de délinquance et d'incivilités, et lui proposer des solutions adaptées. Les outils numériques nous permettent assez facilement de procéder ainsi. Nous souhaitons que le maire, après discussion, valide le projet établi, que nous le mettions en œuvre pour, par exemple, deux mois, afin de l'expérimenter, de faire un bilan et de le modifier en fonction des besoins. Associer les élus est indispensable, la gendarmerie ayant vocation à leur rendre des comptes, ainsi qu'à la population. La gendarmerie est au service de la population, sinon elle n'a aucune raison d'exister. Nous expérimenterons ce procédé dans neuf départements que nous avons identifiés.

Dans ce contexte, l'action des polices municipales et de la sécurité privée doit également être valorisée, mais aussi coordonnée et encadrée. C'est indispensable et la proposition de loi présente des solutions.

S'agissant des polices municipales, l'offre de sécurité de proximité qu'elles proposent est désormais incontournable. Elles sont légitimées par les prérogatives et la connaissance du terrain des maires. Cette offre doit être renforcée et catalysée par des actions

de partenariat que nous pouvons initier entre nos services réciproques. Déjà, 2 000 conventions de coordination ont été élaborées.

Concrètement, nous travaillons ensemble au développement de bonnes pratiques et sur des sujets d'interopérabilité radio, avec la mise en place notamment d'un centre opérationnel qui dirige les patrouilles vers les endroits où les besoins sont réels. Des patrouilles mixtes, policiers municipaux et gendarmes, ont également été constituées, et dans certaines communes, nous nous sommes engagés à dispenser des formations techniques aux policiers municipaux.

Les polices municipales reflètent toutefois des réalités très différentes. Je rappelle que moins d'une commune sur dix bénéficie, en zone gendarmerie, d'une police municipale. En outre, certaines polices ne disposent que d'un agent, quand d'autres en comptent un grand nombre. Par ailleurs, seulement le tiers des policiers municipaux sont en zone gendarmerie, alors que celle-ci représente 52 % de la population et 95 % du territoire.

Les dispositions contenues dans la proposition de loi vont dans le bon sens, car elles incitent les communes et les établissements publics de coopération communale (EPCI) à se doter d'une police municipale et leur offrent de nouveaux modes d'action, dans une logique de respect des prérogatives régaliennes.

Lorsque j'étais en fonction en Haute-Savoie, nous avons beaucoup travaillé avec la police municipale d'une ville qui fait maintenant partie du Grand Anancy. Cette police ne doit pas être considérée comme la force qui effectue les tâches que les forces de l'ordre régaliennes n'ont pas envie ou n'ont pas le temps de faire. Non, nous devons collaborer, utiliser les compétences des uns et des autres.

De même, la sécurité privée apporte un appui précieux aux gendarmes. D'ailleurs, un certain nombre de nos missions, telles que les gardes statiques, pourraient être effectuées par celle-ci. La sécurité privée, ce sont 200 000 agents. C'est un secteur hétérogène, certes, mais qui doit poursuivre sa structuration afin de contribuer pleinement au continuum de sécurité.

Nous avons mené en région parisienne une expérimentation baptisée Griffon – calquée sur ce qui se fait en Angleterre –, pour laquelle la sécurité privée avait été placée en relais, comme une source d'information au profit des forces régaliennes. D'autres exemples étrangers sont très intéressants et nous permettraient d'être plus performants.

Enfin, je terminerai mon propos liminaire par le levier que représentent les nouvelles technologies, qui, bien entendu, doivent être encadrées juridiquement.

Les missions quotidiennes de nos gendarmes sont de plus en plus complexes et prennent du temps. D'ailleurs, nous ne voyons pas autant de gendarmes sur le terrain qu'il y a trente ans. Un peu par la force de l'habitude, les gendarmes peuvent passer un nombre d'heures important sur des procédures dont nous savons qu'elles ont peu de chance d'aboutir.

En outre, il est important que les gendarmes qui sont sur le terrain patrouillent au bon endroit, au bon moment. Pour cela, nous disposons de nouveaux outils qui nous permettent d'être plus performants.

Je prendrai l'exemple de deux algorithmes que nous expérimentons. Le premier nous permet d'établir des statistiques sur les lieux des cambriolages, afin que nous puissions

anticiper et patrouiller sur les lieux potentiels, soit pour éviter un cambriolage, soit pour intervenir plus vite.

Nous avons expérimenté cet algorithme dans onze départements. Les forces de gendarmerie ont amélioré leurs statistiques de trois points, alors même qu'il n'est pas parfait. Nous continuons donc à le développer.

Le second algorithme vise à optimiser la présence des gendarmes la nuit. En effet, nous envoyons de trop nombreuses patrouilles, à de trop nombreux endroits, alors que l'activité ne le justifie pas. Et ce pour une raison simple : une réglementation interne indique que chaque gendarme doit effectuer une patrouille de nuit hebdomadaire.

J'ai commandé la gendarmerie de Corse pendant deux ans et demi, et je puis vous affirmer qu'en hiver, il ne se passe pas grand-chose la nuit. Contrairement à l'été. Et un gendarme qui patrouille la nuit dort le jour. Cet algorithme permet donc de déterminer combien de patrouilles sont nécessaires, à quel endroit et à quel moment.

Prenons l'exemple du département de l'Isère, qui est un grand département, où sont présents 1 400 gendarmes. Grâce à cet algorithme, non seulement moins de gendarmes patrouillent la nuit, mais ils ont amélioré leur performance en réactivité – ils ont pu effectuer des flagrants délits la nuit. Par ailleurs, quarante gendarmes ont pu être dégagés des patrouilles de nuit – ce qui fait plus de monde le jour. Les élus nous ont signalé que, depuis, ils voyaient plus de « bleus », ce qui a certainement évité la commission d'infractions ou de délits. Tout s'est bien aligné : le ressenti des élus, une baisse des cambriolages, des conducteurs qui roulaient moins vite...

Nous expérimentons cet algorithme dans cinquante-cinq départements. L'année prochaine, nous l'utiliserons sur tout le territoire.

Toutes ces mesures visent à renforcer notre présence sur le terrain, afin d'être plus efficaces. En effet, la mission de la gendarmerie n'est pas de courir après les voleurs, mais de faire en sorte qu'il n'y en ait pas. Il n'y a des voleurs que si nous avons échoué dans la prévention de la délinquance. Or la prévention n'est possible qu'avec des gendarmes qui patrouillent.

La gendarmerie fait vivre un maillage de 3 100 brigades et, dès l'avènement de l'informatique, nous avons utilisé des technologies pour que les gens puissent communiquer entre eux. Avant même internet, nous étions capables, à partir d'une Renault 4L équipé d'un terminal, d'envoyer un message depuis la Haute-Savoie vers la Nouvelle-Calédonie de manière instantanée.

Nous continuons à développer notre culture informatique. En 2020, 40 % des officiers recrutés étaient ingénieurs. Et nous souhaitons augmenter cette jauge pour disposer de davantage de scientifiques.

Mais bien évidemment, ces nouvelles technologies doivent être encadrées juridiquement, notamment pour préserver les libertés individuelles.

S'agissant des caméras-piétons, nous les testons depuis quelques années déjà. De l'avis de tous, elles permettent d'apaiser des situations compliquées. Cependant, nous avons eu jusqu'à présent un problème de qualité. Celles dont nous allons doter nos gendarmes l'année prochaine sont plus performantes que les premières que nous avons expérimentées.



La proposition de loi prévoit des dispositions qui non seulement vont sécuriser l'utilisation des caméras-piétons, mais qui vont également permettre aux gendarmes d'exploiter les images captées en temps réel. Exploiter et non modifier.

Le sujet des drones est aussi important. Ils sont un peu les yeux déportés des gendarmes. Ils permettent de renseigner efficacement et rapidement en limitant les risques, et donc d'optimiser la présence des gendarmes au bon endroit, au bon moment.

La richesse de la gendarmerie, c'est le gendarme. Mais la valeur étalon, c'est le temps du gendarme. Notre objectif est de faire en sorte que le temps des gendarmes soit le mieux employé possible pour sécuriser la population.

Nous disposons également d'hélicoptères dotés de caméras, mais le drone est moins cher. Pour les nouveaux modèles d'hélicoptères, l'idée est de changer de capacité ; demain, l'hélicoptère H160 doit nous permettre de projeter des capacités, pour le Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN), le Groupe de recherche, assistance, intervention, dissuasion (RAID) de la police nationale et pour les compagnies républicaines de sécurité (CRS). Nous ne souhaitons plus disposer d'hélicoptères capables de filmer.

Concernant les drones, nous avons instauré une doctrine et dispensons une formation de pilote, qui est très encadrée. Le commandement des forces aériennes de la gendarmerie dispose d'une expertise aéronautique. Nous disposons, depuis 2018, de quelque 600 personnels formés et de près 300 drones.

La décision du Conseil d'État du 18 mai 2020 nous a questionnés et a démontré que le cadre d'emploi des drones devait être précisé et sécurisé.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Merci de votre présence. Vous avez précisé que l'extension des compétences des agents de police municipale ne doit pas remettre en cause les fonctions régaliennes de la police nationale et de la gendarmerie. Au contraire, elle doit permettre d'augmenter le nombre de constatations, sans modifier les pouvoirs d'investigation de la police nationale et de la gendarmerie.

Nous partageons ce point de vue. Cependant, la proposition de loi est rédigée de telle façon qu'un certain nombre d'éléments opérationnels posent question. Le maire, par exemple, n'est pas sous l'autorité du procureur de la République. De sorte qu'une saisie de stupéfiants ne peut être réalisée sans l'intervention du pouvoir de police judiciaire.

Comment voyez-vous cette articulation ?

Par ailleurs, j'ai été très intéressé par vos propos relatifs aux algorithmes. Je ne suis pas le seul, ici, à penser que de nombreuses choses peuvent se résoudre sans toucher à la République une et indivisible ou au pouvoir régalien. Cependant, les forces de l'ordre ne font pas le même travail en Corse que dans une sympathique campagne résidentielle.

Comment envisagez-vous l'opérationnalité de la coordination entre la police nationale, la gendarmerie nationale et la police municipale ? Tout doit-il être résolu dans des conventions, ou existe-t-il d'autres outils opérationnels ?

S'agissant de la formation, je connais celle de la police nationale et de la gendarmerie, mais je connais aussi celle de la police municipale. Comment former les

policiers municipaux avant la prise de leurs fonctions ? Pouvez-vous jouer un rôle plus actif dans cette formation ?

Enfin, je vous poserai une question sur l'article 24 de la proposition de loi. Bien évidemment, je ne vous demande pas de commenter les décisions politiques mais, pour renforcer la protection des membres des forces de l'ordre, pour qu'ils ne puissent être les victimes d'une vengeance, quelle serait, selon vous, la solution, qui ne toucherait pas aux droits à l'information et à la liberté d'expression ?

**M. Loïc Hervé.** – Mon général, mes questions sont relatives aux drones et aux caméras.

Concernant les drones, pouvez-vous détailler le cadre juridique de leur utilisation ? Pouvez-vous également revenir sur les missions pour lesquelles vous les employez – ainsi que les hélicoptères –, notamment dans le cadre du maintien de l'ordre ?

Par ailleurs, quel modèle de caméra-piéton allez-vous utiliser ? Pouvons-nous imaginer disposer dans l'avenir d'un système européen, ou français, y compris dans sa production ? Nous savons que les premières caméras-piétons utilisées avaient été fabriquées en Asie du Sud-est.

Quelle est la pratique de la gendarmerie en matière de caméras embarquées dans les véhicules ? Souhaitez-vous les voir se développer ?

**M. Henri Leroy.** – Parmi les 200 propositions du Livre blanc, l'une préoccupe les élus locaux et, de fait, les citoyens. Il s'agit du redéploiement des forces de sécurité sur les territoires.

Le 9 octobre 2020, le Premier ministre, accompagné des ministres de l'intérieur et de la justice, a présenté aux élus de Toulouse Métropole le Livre blanc. La seule réponse des trois élus situés en zone gendarmerie a été : « touche pas à mon gendarme ».

L'expérience d'un redéploiement a été tentée en 2012. Ce qui avait soulevé un tollé et une dissension entre la police nationale et la gendarmerie.

Pensez-vous que ce chapitre « redéploiement » pourrait soulever les mêmes réactions qu'en 2012, ou la méthode est-elle aujourd'hui fondée sur une plus large consultation des maires concernés ?

Pensez-vous par ailleurs, comme certains, que la fusion envisagée de la gendarmerie, de la police nationale et de la police municipale est une solution d'avenir ?

**M. Rémy Pointereau.** – Monsieur le président, je vous remercie d'avoir convié les membres de la délégation aux collectivités territoriales à l'audition du général Rodriguez, que nous avons déjà rencontré, avec ma collègue Corinne Féret, pour le rapport que nous sommes en train d'élaborer sur l'ancrage territorial de la sécurité intérieure. Notre délégation a déjà approuvé un rapport d'étape, en juillet dernier. Le rapport définitif sera publié au mois de janvier 2021, alors même qu'un débat houleux vient de se tenir à l'Assemblée nationale, s'agissant de la proposition de loi relative à la sécurité globale et du Livre blanc sur la sécurité intérieure.

Mon général, vous avez répondu à un certain nombre de nos préoccupations sur le thème de l'ancrage territorial, et notamment de la relation avec les élus et les citoyens – je pense notamment aux opérations « Voisins vigilants et solidaires ».

Comment pouvons-nous encore améliorer cet ancrage territorial de nos forces de sécurité, notamment avec la gendarmerie ?

La question du partage des zones entre la police nationale et la gendarmerie, sur la base démographique, est-elle encore aujourd'hui opérationnellement pertinente, notamment dans les départements ruraux ?

Enfin, êtes-vous favorable à une montée en puissance de l'échelon intercommunal dans le domaine de la sécurité ? Si oui, selon quelles modalités ?

En complément de ces questions, nous vous ferons parvenir un questionnaire, qui nous sera fort utile pour notre rapport.

**Mme Corinne Féret, vice-présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.** – À mon tour, je voudrais saluer l'excellente collaboration entre nos instances, et nous parvenons aujourd'hui à réaliser une audition conjointe dans un contexte extrêmement chargé pour nos forces de l'ordre. Comme l'a rappelé Rémy Pointereau, nous avons entendu le directeur général en février dernier, lors d'une visite très intéressante au siège de la gendarmerie nationale, à Issy-les-Moulineaux. Les préoccupations de la délégation aux collectivités territoriales rejoignent celles des élus locaux, et le calendrier d'examen de la proposition de loi sur la sécurité globale devrait nous laisser le temps d'achever nos travaux et de formuler quelques recommandations utiles, notamment sur le volet territorial de la sécurité. Dans cette perspective, nous échangerons avec vous, chers collègues et rapporteurs de la commission des lois.

Monsieur le directeur général, je souhaiterais insister sur quatre points essentiels pour notre délégation. Tout d'abord, faut-il faire évoluer le maillage de la répartition entre police et gendarmerie ? De plus, comment rendre plus efficace le renseignement territorial ? Par ailleurs, au sujet des relations avec la population, comment sortir de la défiance et faire de nos concitoyens des acteurs à part entière du continuum de sécurité ? Enfin, et c'est un point essentiel, comment renforcer les relations entre gendarmerie et élus locaux ? Les expérimentations conduites dans neuf départements pourraient-elles être généralisées ?

**M. Alain Marc.** – Tout d'abord, le fils de gendarme que je suis ne peut s'empêcher de vous dire tout l'attachement que nous avons pour notre gendarmerie, notamment en milieu rural. Mon général, vous avez évoqué la notion de partenariat et, en tant que président de la commission des routes d'un conseil départemental, je tiens à signaler qu'avant d'être supprimé, le dispositif « Réagir » permettait aux élus départementaux d'avoir un retour de la part de la gendarmerie sur les accidents de la route. Ainsi, dans le cas d'accidents liés à la dangerosité des routes, les élus pouvaient décider de l'installation de barrières de sécurité ou de la mise en œuvre de nouveaux tracés pour certains virages. La culture de l'évaluation manque en France, et ce dispositif mériterait d'être remis en place pour assurer une bonne remontée de l'information et nous permettre d'agir au bénéfice de nos concitoyens.

**M. Jérôme Durain.** – Mon général, dans les deux premières phrases que vous avez prononcées, se trouvaient les mots « citoyen » et « population ». Les gendarmes

appartiennent au paysage local, et la semaine dernière j'entendais un gendarme dire que lui et ses collègues ne souhaitent ni être floutés ni être cagoulés, qu'ils veulent être connus et respectés de la population, et avoir sa confiance. Est-ce toujours le cas ou sentez-vous une détérioration des relations comme avec les membres d'autres forces de sécurité ? Auriez-vous des solutions pour généraliser ce qui fonctionne dans la gendarmerie et peut poser problème ailleurs ?

**Mme Valérie Boyer.** – Monsieur le général d'armée, comme les policiers, les gendarmes ont droit à toute notre reconnaissance, à toute notre considération. Il est nécessaire de le rappeler et de vous féliciter pour votre courage, pour la force, l'abnégation et l'investissement des hommes et des femmes qui combattent jour après jour pour notre sécurité, et contre le terrorisme islamiste. C'est grâce à vous que nous pouvons – hors contexte covid – vivre en paix et en sécurité, nous balader et exercer cet art de vivre français auquel nous sommes tous attachés.

J'aimerais revenir sur le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) sur lequel, à ce jour, 8 132 personnes seraient inscrites. D'ici 2023, 2 540 détenus radicalisés doivent retrouver la liberté au terme de leur peine de prison et, parmi eux, 328 sont classés comme terroristes et se trouvent en prison pour des faits directement liés au terrorisme islamiste, la plupart ayant rejoint Daech en zone irako-syrienne, ou ayant tenté de le faire. Les 2 212 autres sont des détenus de droit commun considérés comme radicalisés, et ils purgent des peines plus courtes. Monsieur le général d'armée, il ne s'agit pas d'une attaque contre le Gouvernement mais je profite de votre présence pour rappeler que l'échelon local ne doit plus, et ne peut plus, être le parent pauvre de l'information en matière de prévention et de lutte contre la radicalisation ; les maires doivent être informés de façon automatique et obligatoire, et non en fonction du bon vouloir des autorités comme c'est souvent le cas aujourd'hui. Pensez-vous que ce dialogue soit aujourd'hui suffisant ?

**M. Christian Rodriguez.** – Sur la question des pouvoirs des polices municipales, il ne faut pas oublier que le maire est officier de police judiciaire (OPJ) – en tout cas sur le papier –, et qu'un lien de fait existe déjà avec le procureur de la République. Ce qui me semble intéressant dans cette proposition de loi, c'est qu'elle va permettre de faire traiter, par les polices municipales, des petits contentieux du quotidien qui, très souvent, ne pouvaient l'être car la brigade de gendarmerie ne se trouvait pas sur place. Certes, le policier municipal est avant tout sous l'autorité du maire. Mais les ouvertures prévues par la proposition de loi, tout en permettant une meilleure efficacité, préserveront l'équilibre, ce qui me semble important.

Quant à la coordination entre la police, la gendarmerie et la police municipale, elle relève du corps préfectoral, et globalement les choses se passent bien. J'ai des échanges constants avec Frédéric Veaux et nous sommes capables de discuter de tout, d'avancer, et de trouver ensemble des solutions qui nous permettent d'être plus performants. Ainsi, au quotidien, quand une force est en tension ou qu'il se passe quelque chose d'important, les renforcements se font assez facilement sans que nous ayons besoin de remonter à la direction générale, et le préfet fait engager les forces qui sont présentes. Dans Paris, des gardes républicains patrouillent. À Versailles, des réservistes de la gendarmerie sont engagés autour du château, qui est pourtant une zone sous responsabilité de la police. Nos modalités d'action nous permettent donc d'être aussi présents que possible, là où il le faut, sans remettre en question les zones de compétence. Ces sujets sont traités au fil de l'eau et sans difficulté et, quand un problème se pose, le préfet et les deux directeurs généraux se hâtent de le régler.

Les polices municipales se trouvant sur des territoires qui dépendent de la police ou de la gendarmerie, je crois à une coordination au plus près du terrain, et je n'ai pas beaucoup d'inquiétudes à ce sujet. J'en ai d'autant moins que l'on retrouve souvent d'anciens policiers ou d'anciens gendarmes dans les polices municipales, et que bien souvent des policiers municipaux appartiennent à la réserve de la gendarmerie.

Sur la question de la gendarmerie dans les territoires, il est vrai que l'écosystème est un peu particulier. En effet, le gendarme vit dans une brigade, avec sa famille, au cœur du territoire dans lequel il travaille. Il appartient aux mêmes associations de parents d'élèves et aux mêmes clubs de foot que la population. Fils de gendarme, je connais bien cette forme de contrôle social que la population exerce sur le gendarme. Mon fils me dit d'ailleurs souvent que je dois être prudent parce que si les choses venaient à mal se passer, c'est lui qui aurait des difficultés. La police ne fonctionne pas du tout de cette manière-là. Le gendarme est bien identifié et, même si ce n'est pas simple tous les jours, c'est une vraie force.

Pour les formations des policiers municipaux, nous travaillons avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et, de manière directe ou indirecte, on assure déjà des formations et on aide localement dès lors qu'il y a des besoins. La proposition de loi évoque les brigades cynophiles et il y aura vraisemblablement transfert de compétences de la force régalienne vers les polices municipales. Cela se fera facilement et c'est déjà le cas pour les motocyclistes ou les cavaliers, par exemple. De plus, lors de leur formation initiale, il n'est pas rare que les policiers municipaux passent du temps en observation dans des brigades territoriales. Cela existe donc déjà et se renforcera à mesure que les polices municipales seront plus présentes.

Vous l'avez dit, je suis un technicien, et la question posée sur l'article 24 n'est pas tout à fait celle d'un technicien... Aujourd'hui, on peut poursuivre une personne ayant posté la photo d'un gendarme accompagnée des mots « tuez-le ». Mais si ces mots ne sont pas écrits, on ne peut pas poursuivre, même si le gendarme est livré à la vindicte populaire. La loi permettra d'éviter ce genre de faits. Je laisse le débat aux spécialistes, mais il faut vraiment s'intéresser à la protection de nos gendarmes, c'est une nécessité.

En ce qui concerne les drones, le cadre juridique actuel est incertain et en le rappelant, la décision du Conseil d'État nous conduit à nous interroger. Il est temps de clarifier les choses. Les drones ne sont utilisés que depuis peu pour assurer le maintien de l'ordre, et il s'agit de repérer, en direct, si une foule se forme afin de monter en cas de besoin un dispositif de maintien de l'ordre et de bloquer certains accès, ou de repérer des situations de violence nécessitant une intervention. Il ne s'agit donc pas d'identifier quelqu'un au milieu d'une foule ni d'enregistrer les images. Les choses seront plus faciles quand le cadre juridique sera clairement posé.

Les caméras embarquées posent le même genre de difficulté. Officiellement, nous n'en avons pas mais parfois des gendarmes installent une caméra dans leur véhicule pour se protéger. Ainsi, quand ils sont poursuivis pour des violences et que le magistrat demande des explications, ils présentent les images. Comme a dû le dire Frédéric Veaux, c'est un peu du bricolage, même si les tribunaux acceptent ces vidéos et s'en servent pour asseoir leurs décisions. Là aussi, la réglementation doit être clarifiée.

Sur les caméras-piétons, le modèle précédent posait question quant à son système d'accrochage, la durée de ses batteries qu'il fallait changer régulièrement, et l'insertion du code. Tout était un peu compliqué. Le modèle dont nous allons nous doter a été testé par le

service des technologies et systèmes d'information de la sécurité intérieure, ne présente plus ni problème de batterie ni problème d'accroche, et il est plus ergonomique que les anciens. Par ailleurs, la proposition de loi prévoit des usages particuliers, ce qui permettra d'avoir des caméras plus performantes. En ce qui concerne les fabricants, je connais une marque venant d'un pays asiatique et une autre venant d'un pays situé à l'ouest de l'Atlantique. Il en existe sans doute d'autres, et l'appel d'offres permettra à tous de proposer un projet.

Au sujet du Livre blanc, j'évoquerai d'abord la question de la répartition entre zones de police et zones de gendarmerie, qui repose sur un article du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui pourtant ne recouvre pas exactement ce sujet. En effet, le CGCT précise ce qui est en zone de police d'État. Or, la gendarmerie est une police d'État et, par excès de langage, nous avons considéré que « zone de police d'État » signifiait « zone de police nationale ». L'article s'intéresse aux pouvoirs du maire et à ceux du préfet, selon la zone, notamment en termes de police administrative. L'approche en fonction de la population et du type de délinquance – les deux critères étant cumulatifs – s'appuie donc sur un article qui ne prévoit pas la répartition des zones de compétence entre gendarmerie et police, et repose donc sur une ambiguïté. Ces dernières années, nous avons souhaité trouver quelque chose de plus adapté et de moins ambigu. Cependant, changer le CGCT reviendrait à faire dire au texte une chose qu'il ne dit pas et, en l'absence d'autre texte sur lequel s'appuyer, nous sommes dans une logique un peu compliquée.

Le facteur de décision doit être la performance générale du dispositif. Des réflexions vont dans ce sens dans le cadre du Livre blanc, et c'est ce que le ministre a dit lorsqu'il l'a présenté à des parlementaires. Nous devons donc nous demander si, sur un territoire donné, nous serions plus performants en agrégeant des communes et en ayant des zones de compétence plus larges, qu'elles soient celles de la gendarmerie ou celles de la police. La performance et le gain pour la population doivent seuls nous guider dans nos réflexions. Il ne s'agit pas de mettre d'accord police et gendarmerie sur un effectif de population ; la sécurité de la population est bien trop importante pour cela. Notre devoir à nous, policiers et gendarmes, est de nous entendre et d'être parfaitement efficaces ensemble. On s'y emploie et globalement de nombreux progrès sont faits, notamment en termes de mutualisation et de coordination. Pour ces raisons, le pragmatisme doit l'emporter sur le dogmatisme, et l'on doit mener des études d'impact pour savoir ce que l'on apporte à la population. Il s'agit aussi de savoir comment les choses se passent dans les communes qui ont connu le transfert de zones de compétence en 2012. J'ai ainsi rencontré quelques maires des communes passées chez nous mais ce n'est pas encore suffisant. La gendarmerie est présente dans 20 des 22 métropoles du pays et dans 16 de ces 20 métropoles, la gendarmerie est majoritaire en termes de territoire couvert, dont la densité urbaine varie. Je ne dis pas qu'il ne faut rien faire, mais nous devons nous poser ces questions et le sujet est compliqué. Les élus doivent aussi être au cœur de la réflexion.

La question de la fusion entre police et gendarmerie pourrait se poser un jour ; j'ai mon idée sur cette question mais je la garderai pour moi... J'ai répondu plus tôt sur la façon de mieux coordonner l'ensemble des forces, notamment les polices municipales et la force régaliennne présente localement.

Améliorer l'ancrage territorial est vraiment la priorité. On a beaucoup d'idées, et on est en train de travailler sur la possibilité de faire tout le travail de la brigade territoriale en mobilité. On va l'expérimenter l'année prochaine et ce que je souhaite, c'est que les gendarmes n'attendent plus les usagers dans la brigade. Cela sera peut-être plus difficile à mettre en œuvre dans les Alpes-Maritimes ou le Var, dans ces départements où l'activité est

très importante mais, dans une bonne partie de nos territoires, on peut tout faire en mobilité. Le gendarme a son NEO, tablette ou ordinateur, et qu'on soit à la mairie ou sur le marché, on peut prendre rendez-vous avec lui pour un dépôt de plainte ou toute autre démarche. Le système lui envoie ensuite une notification pour lui rappeler son rendez-vous, qui peut avoir lieu chez l'utilisateur, à la mairie, à la Poste ou n'importe où. La brigade restera en place et les gendarmes continueront d'y vivre, mais c'est le gendarme qui ira vers l'utilisateur. Au début, il aura une imprimante portable et, dans un deuxième temps, on enverra la procédure signée par courrier électronique. Si la personne n'a pas internet, le gendarme pourra imprimer le papier ou le déposer à la faveur d'une prochaine patrouille. Il s'agit de rénover la proximité, et de la rendre plus riche.

Dans le Limousin et en Corse, on mène une autre expérimentation. Des gendarmes partent pendant trois jours dans un camping-car à la rencontre des populations, dans des territoires sans brigade, dans lesquels on ne voit jamais de gendarmes, parce qu'il ne s'y passe pas grand-chose. Cependant, la population a envie de les voir et sont rassurés par leur présence. Le maire prend rendez-vous et les gendarmes viennent dans leur camping-car sur lequel on lit : « Notre engagement, votre sécurité », ils se garent à la mairie, dorment la nuit à l'hôtel s'il le faut, et passent la journée avec la population. Cela se fera sans toucher aux 3 100 brigades, hormis celles qui vont tomber en ruine, que l'on pourra supprimer mais pour les reconstruire. Nous devons explorer d'autres modèles de proximité tout en maintenant le maillage, qui est vital pour les territoires.

Sur l'échelon intercommunal, il est vrai qu'il réduit le nombre d'interlocuteurs mais ce n'est pas à moi d'en juger. À un moment, nous avons pensé faire correspondre les brigades avec l'intercommunalité mais tout devient alors compliqué et on peut perdre en cohérence. Ce que je souhaite, c'est que chaque maire soit bien connecté à la brigade et puis, si à un moment les intercommunalités fluctuent, on peut recréer des connexions. Évidemment, il faudra que l'on travaille avec vous sur ces sujets-là.

En ce qui concerne la question du renseignement territorial, 15 % de ses effectifs sont des gendarmes. La capacité de synthèse est plus développée dans la police nationale que chez nous, qui sommes les champions des capteurs puisque nous couvrons 95 % du territoire. Nous avons besoin d'une sous-direction qui traite le renseignement parce qu'un chef doit avoir des informations pour bien manœuvrer, ne pas être aveugle et pouvoir commander au quotidien. Le renseignement territorial, qui reste assez spécifique, doit bénéficier de toutes nos informations. Il y a environ 300 gendarmes au renseignement territorial, les tuyaux sont en place, et les choses se passent très bien. Quand on a un besoin d'un élément, on demande au service central du renseignement territorial et cela fonctionne bien, même si certains grincheux considèrent que c'était mieux avant.

Sur le sujet des relations avec la population, il faut effectivement sortir de la défiance. Sebastian Roché, un chercheur que j'apprécie particulièrement, disait il y a peu que la légitimité de l'action des forces de sécurité était directement liée au lien de confiance existant avec la population. C'est indispensable. On a essayé d'y travailler pendant le confinement avec notre opération « #répondreprésents », en nous rendant auprès des personnes vulnérables, en apportant des médicaments à des personnes âgées qui n'avaient pas de pharmacie à proximité, en téléphonant aux personnes âgées dans les villages, en aidant les maires à distribuer des masques, en apportant leurs cours à des enfants qui n'avaient pas internet ; on a fait autre chose que notre travail quotidien parce que tout le monde était en grande difficulté et cela nous a permis de regagner ce lien de confiance, qui s'était distendu

avec le temps. Je suis d'accord avec vous, ce sujet doit être notre première priorité et si vous avez des idées, je suis preneur !

En ce qui concerne l'expérimentation de nos dispositifs pour présenter, expliquer et associer les maires sur la question de la sécurité dans les territoires, je pense qu'elle sera concluante. Nous avons choisi l'expérimentation pour ne pas avoir à imposer le changement en interne. Chacun finira par se rendre compte que c'est une bonne chose, même les gendarmes dans les brigades. Les commandants se diront que leurs relations avec les maires s'améliorent, y compris sur des sujets qui peuvent être délicats. Dès qu'ils seront du même côté de la table et qu'ils travailleront ensemble à apporter la meilleure réponse, ils seront convaincus par le dispositif et alors tout le monde le réclamera. Quand ce sera le cas, on généralisera sûrement, et le plus tôt sera le mieux.

J'ignorais que le dispositif « Réagir » avait disparu et on va le remettre en place. C'est un bon sujet d'échange avec les élus. Merci, monsieur le sénateur d'avoir soulevé ce point.

Enfin, au sujet du FSPRT, c'est l'éternel sujet de la question de l'association des élus. La proposition de loi prévoit d'ailleurs une obligation de renseigner les élus sur certains points. Les maires sont informés de certains sujets mais sur d'autres, le principe de confidentialité reste important. Il y a par exemple des éléments que j'ignore, notamment sur une population qui peut être chez nous. Il faut trouver les bons équilibres et ce n'est pas facile. Je pense avoir répondu à toutes vos questions.

**M. François-Noël Buffet, président.** – C'est exact, mais Mme Gatel souhaite poser une dernière question.

**Mme Françoise Gatel, président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.** – Merci, monsieur le président. Général, comme beaucoup de mes collègues, je salue l'excellente coopération qui existe entre la gendarmerie et les élus locaux. Nous vous citons très souvent en exemple sur le mode de coopération que les services de l'État devraient entretenir avec les élus. Je souhaiterais partager une réflexion générale sur un sujet que vous avez vous-même qualifié de complexe. Dans le Livre blanc, on invite à réfléchir à une nouvelle répartition des zonages entre police et gendarmerie, et notamment dans les métropoles que l'on imagine – vous l'avez dit – comme des territoires très urbains et monolithiques, alors que ce n'est pas forcément le cas et que dans la périphérie de certaines se trouvent des communes extrêmement rurales qui ressemblent beaucoup aux communes voisines et sont en fait des bassins de vie transfrontaliers entre métropoles et intercommunalités. Je suis certaine, général, que cette réflexion sera menée en étroite coopération avec les élus, et il faudra effectuer un travail de dentelle. Il faut avoir de l'intelligence territoriale plus que de l'intelligence administrative, qui pourrait sembler plus simple mais n'apporte pas toujours que des solutions.

**M. Christian Rodriguez.** – Je ne peux qu'être d'accord et on a vu, à la faveur du premier confinement, que la façon dont les populations réagissent est en train de changer. Selon le dernier recensement de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), la zone gendarmerie comptait plus de gains de population que la zone police, qui est pourtant la zone la plus urbanisée. On voit bien que la population aujourd'hui cherche plutôt à s'éloigner des centres-villes. Je partage donc votre analyse et, même si cela peut paraître plus compliqué, cela me paraît indispensable.



**M. François-Noël Buffet, président.** – Merci, mon général. Une dernière observation, sur l’information des maires concernant les personnes fichées S. C’est un débat qui se poursuit et existe depuis longtemps déjà. Notre commission s’est déjà prononcée sur le sujet, dans le cadre d’une mission d’information. Elle avait indiqué que le fichier est d’abord un outil de travail des services de police, qu’il existe plusieurs classifications au sein du fichier, et qu’une personne peut être fichée S sans pour autant être un grand terroriste. La solution privilégiée par notre commission était plutôt de favoriser le lien de confiance entre le maire et son préfet, et l’instauration d’un échange informel reposant sur cette confiance.

Mon général, il me reste à vous remercier de votre présence et des propos que vous avez tenus, à vous souhaiter bon courage, à vous-même ainsi qu’à tous vos gendarmes, et à vous assurer de notre soutien.

*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, suspendue à 17 h 10, est reprise à 17 h 35.*

### **Audition de M. Jean-Christophe Galloux, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger, en tant que personnalité qualifiée, au Conseil supérieur de la magistrature**

**M. François-Noël Buffet, président.** – En application de l’article 65 de la Constitution, ainsi que de la loi organique et de la loi du 23 juillet 2010 relatives à l’application du cinquième alinéa de l’article 13 de la Constitution, nous allons procéder à l’audition de M. Jean-Christophe Galloux, dont la candidature est proposée par le président du Sénat pour exercer les fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), en tant que personnalité qualifiée.

Cette audition est publique et sera suivie d’un vote qui se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l’article 19 *bis* de notre règlement, à son issue. Aucune délégation de vote n’est autorisée.

Je vous rappelle que le Président du Sénat ne pourrait procéder à la nomination envisagée si les votes négatifs de notre commission représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Monsieur Galloux, vous êtes professeur agrégé des universités depuis 1991, en droit privé et en sciences criminelles. Vous êtes né le 11 mars 1959 en Bourgogne, dans la belle commune de Beaune. Vous êtes marié et père de quatre enfants. Vous êtes docteur d’État en droit – le jury était présidé à l’époque par le doyen Jean Carbonnier. Vous avez également un diplôme de droit comparé de l’Institut universitaire européen de Florence, et vous êtes avocat. Vous avez plusieurs responsabilités académiques, et avez effectué diverses missions internationales. Vous avez publié plus de 200 articles en français et en anglais, en droit civil, pharmaceutique, des biotechnologies, ainsi que de la propriété intellectuelle.

Vous avez rédigé plusieurs ouvrages, l’un sur le droit de la propriété industrielle, l’autre sur les biotechnologies en France et le prochain, qui devrait paraître au printemps 2021, sur les droits et libertés corporels. Vous êtes inscrit au barreau depuis 1984, et avez, en tant qu’avocat, une activité essentiellement de conseil. Vous avez accompli des

actions de formation continue pour les magistrats, et assuré des missions de formation de magistrats étrangers pour le compte de l'École nationale de la magistrature (ENM). Vous avez également une formation à l'éthique et à la déontologie.

Je vous laisse la parole pour compléter mon propos et nous dire comment vous envisagez d'exercer vos fonctions de membre du Conseil supérieur de la magistrature, si notre commission approuvait votre désignation.

**M. Jean-Christophe Galloux, candidat proposé par le président du Sénat pour siéger, en tant que personnalité qualifiée, au Conseil supérieur de la magistrature.** – Je vous remercie de m'accueillir au sein de votre commission pour cette audition, et je remercie également le président Larcher de m'avoir fait confiance. J'ai bien conscience de la lourde tâche à laquelle vous pourriez me destiner. Je n'avais pas anticipé cette désignation ; j'y suis malgré tout prêt, cette nomination constituant en quelque sorte un prolongement de mes activités à la fois comme auxiliaire de justice – même si l'activité que j'exerce depuis quelques années ne me permet pas de visiter les nouveaux locaux du tribunal judiciaire de Paris – et comme universitaire.

Depuis presque quarante ans, je lis et commente des jugements, et je côtoie les membres de la magistrature. Mon intérêt pour le corps des magistrats et les missions de la justice est allé croissant avec l'âge ou avec l'expérience. Vous avez rappelé mon *curriculum vitae*, mais je suis ici en tant que personnalité extérieure, avec le désir d'aider en tant que citoyen à mieux faire accepter et comprendre par nos concitoyens l'autorité particulière de la justice. Cette tâche me tient particulièrement à cœur. Cette mission, je ne la mènerai pas seul, puisque je serai, si vous me désignez à l'issue de cette audition, l'un des 22 membres du CSM, mais soyez assurés que je la remplirai en toute conscience et, surtout, en toute indépendance.

Je veux dire quelques mots au sujet de l'indépendance. J'ai la chance, de par mon statut d'universitaire, d'être indépendant y compris à l'égard des magistrats. Nous sommes habitués à supporter des pressions, qu'elles soient externes ou internes. Je serai le garant de l'indépendance, dans un cadre évidemment plus complexe, des magistrats, et serai très vigilant, comme je l'ai été tout au long de ma carrière, à ne pas être motivé par des sentiments qui me feraient perdre de vue cet objectif.

Vous avez rappelé, monsieur le président, mon attachement à tout ce qui relève de la déontologie et de l'éthique. J'ai mis en œuvre ces exigences dans d'autres sphères que celle de la magistrature. J'ai été surpris de constater que celles-ci devenaient désormais plus « explicites ». Il a fallu attendre 2016 pour qu'un comité *ad hoc* soit créé, presque 40 ans après le statut de la magistrature. Cela me rappelle les analyses de Norbert Elias sur la civilisation des mœurs : il arrive un moment où certaines vertus sont moins partagées, reconnues ou intégrées, et il faut alors les écrire pour les rappeler. J'espère que ce n'est pas ce mécanisme qui a été à l'œuvre pour la création de cet organe, mais je veux dire combien la déontologie, qui est une exigence du quotidien, est absolument essentielle, car c'est elle qui permet de tisser un lien avec les justiciables et avec ceux qui n'appartiennent pas au monde de la justice. La déontologie permet de redonner à la justice ce côté très humain. Les magistrats qui sortent de l'ENM sont des jeunes de 24 ou 25 ans : ils n'ont pas forcément la même expérience que nous, alors même que les exigences deviennent plus importantes.

Certains sujets m'intéressent particulièrement. Je pense au filtrage des plaintes de justiciables qui sont adressées au CSM. Il ne faudrait pas que ce filtrage devienne un barrage. Cette question est assez délicate, et suscite beaucoup d'incompréhensions, voire de critiques.

Il me semble également important de suivre la carrière des magistrats qui sont recrutés par les deuxième et troisième voies. Ils apportent un sang neuf de l'extérieur. Je m'interroge sur leurs parcours dans le cadre de la magistrature, un point sur lequel la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'indépendance de la justice a insisté. Le peu d'informations que nous avons sur ce sujet est d'ordre strictement quantitatif, ce qui ne nous renseigne pas véritablement sur une évolution nécessaire et acceptée par tous les acteurs du corps de la magistrature.

Je répondrai avec grand plaisir à vos questions.

**Mme Muriel Jourda.** – Vous avez indiqué que l'autorité judiciaire devait être renforcée. Une question se pose à ce sujet, celle de la responsabilité des magistrats. Le CSM est aussi une instance disciplinaire : or de rares sanctions sont prononcées contre les magistrats, ce qui peut faire polémique. On parle même parfois de l'irresponsabilité supposée des magistrats. Qu'en pensez-vous ? Comment appréhendez-vous le rôle du CSM à cet égard ?

**Mme Agnès Canayer.** – Vous avez un parcours complet et divers. Comment votre double parcours d'avocat et d'universitaire, puis votre pratique de médiateur et d'arbitre peuvent-ils vous être utiles dans l'accomplissement des missions dévolues aux personnalités qualifiées au sein du CSM ?

Comme praticien, et potentiel membre du CSM, quelle est votre vision de l'indépendance de l'autorité judiciaire dans l'exercice concret de la fonction judiciaire par les magistrats ?

**Mme Dominique Vérien.** – Quelles qualités vous semblent requises pour accéder aux fonctions de chef de juridiction et de chef de cour ? Quelles sont, selon vous, les raisons de la diminution de l'attractivité de ces fonctions constatée depuis plusieurs années, notamment par le CSM ? Quelles pistes pourraient permettre d'inverser la tendance ?

Certains pensent que les regroupements au sein d'un seul tribunal départemental pourraient être une solution. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Valérie Boyer.** – Vous avez parlé de votre attachement à la carrière des magistrats. Quelle analyse faites-vous du phénomène d'hypermobilité des magistrats dans les juridictions ? L'initiative du CSM d'allonger la durée minimale d'exercice des fonctions de deux à trois ans à compter de 2021 vous semble-t-elle aller dans le bon sens ?

*Quid* du phénomène inverse d'hyperstabilité de certains magistrats, qui peut notamment exister dans les petites juridictions ou en outre-mer ? Nous avons abordé ce sujet à la délégation aux droits des femmes, s'agissant notamment des questions de violences conjugales ou liées à la famille : ces problèmes sont encore plus délicats à traiter quand les magistrats restent très longtemps au même endroit, et que s'y ajoute un phénomène d'isolement lié à l'insularité.

**M. Philippe Bas.** – Vous avez évoqué la nécessaire indépendance du CSM. Doit-il devenir un contre-pouvoir ? Est-il normal, utile, que le CSM s'exprime, dans le débat public sur la justice, par des communiqués et qu'il prenne des positions publiques ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – François Molins, procureur général près la Cour de cassation et président de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet du CSM, a déclaré, à propos de la décision du garde des sceaux d'ouvrir une enquête administrative contre trois magistrats du parquet national financier, que « l'indépendance de la justice était en danger ».

Dans une tribune publiée avec Mme Chantal Arens, première présidente de la Cour de cassation et présidente de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège du CSM, il a évoqué une forme de « déstabilisation » de l'institution judiciaire.

Partagez-vous cette analyse ?

**M. Jean-Christophe Galloux.** – Je vous remercie pour vos questions.

Vous m'avez interrogé sur l'adéquation de mon parcours aux missions qui sont dévolues au CSM : je l'ai dit, j'y vois un prolongement. Pour être tout à fait honnête, les universitaires qui sont nommés sont traditionnellement soit des publicistes, en particulier des constitutionnalistes – même si le CSM ne traite pas vraiment des questions de droit constitutionnel ! –, soit des spécialistes en sciences politiques, ce qui me semble tout aussi étrange, soit des spécialistes de procédure civile, ce qui est le cas de Natalie Fricero.

Il peut paraître curieux de choisir un spécialiste du droit de la propriété intellectuelle et du droit pharmaceutique. Mais la question n'est pas celle d'une spécialisation dans une branche du droit ; il s'agit de participer à un « conseil », c'est-à-dire d'aider, d'accompagner et parfois de sanctionner. À ce titre, je ne me sens pas *a priori* moins armé que d'autres. J'ai une bonne connaissance à titre personnel, car je ne connais pas la magistrature en tant que corps, des magistrats – certains sont des amis, dont je recueille les pensées. Cela m'a conduit à une réflexion, qui n'est pas dogmatique, sur l'institution et l'autorité judiciaire, dont j'ai une approche très humaine. Comment les magistrats, confrontés à des difficultés qui ne sont pas endogènes, peuvent-ils être accompagnés pour éviter la critique récurrente du repli sur soi ? Comment leur permettre d'aller davantage au-devant des citoyens, pour améliorer l'acceptabilité de la justice et restaurer la confiance en celle-ci ? Pour aller en ce sens, il n'est pas nécessaire de rédiger de nouveaux textes : il faut surtout mettre en œuvre de nouvelles pratiques et agir sur le matériel humain. Il faut être, d'une certaine manière, l'interface entre le corps de la magistrature et l'extérieur, faire passer des messages et, inversement, communiquer notre ressenti, nos analyses, à ceux qui nous ont désignés, c'est-à-dire à vous en particulier.

Pour ce qui concerne l'indépendance, j'ai commencé par être avocat pénaliste, comme d'autres qui ont fait de très belles carrières par ailleurs ! J'ai commencé dans le plus petit barreau de province, celui de la Haute-Marne, qui comptait 25 avocats. Je ne suis un apparatchik ni du barreau ni de l'université. Nous savions ce qu'était le travail avec les magistrats. Nous avions tous le même âge, et je jouais au tennis avec le juge d'instruction, ce qui ne l'empêchait pas de prendre des ordonnances qui ne satisfaisaient pas nécessairement mes demandes. Les choses ont beaucoup évolué.

Aujourd'hui, je suis spécialisé dans un domaine très étroit : le droit des brevets, de la propriété intellectuelle. Je n'ai qu'un rôle de conseil. Je suis inscrit au barreau tout simplement parce que je cotise depuis 36 ans et que j'aimerais aller jusqu'à 42 ans ! Cela n'a pas d'impact particulier sur l'indépendance que je peux avoir à l'égard d'un magistrat. Si d'aventure je devais examiner le dossier d'un magistrat entre les mains duquel était passée une de mes affaires, je me déporterais bien évidemment.

L'indépendance me tient vraiment à cœur, mais elle ne doit pas être une sorte de barrage, d'armure, contre la société. Nous ne sommes pas retirés du monde parce qu'on est indépendant ! J'ai l'impression que cette notion d'indépendance est parfois pesante pour de jeunes magistrats.

Le terme de « chef de juridiction » me rappelle mes lointains souvenirs de l'armée ou du scoutisme. Être chef de juridiction, c'est être un chef, pas un comptable ou un manager : on ne dirige pas une juridiction comme une PME. Être chef de juridiction demande d'abord des qualités humaines, davantage que des qualités techniques. On peut comparer avec l'armée : on ne demande pas à un chef de corps d'avoir tel ou tel résultat, mais d'adhérer à un mouvement, de savoir diriger des hommes, de les comprendre, de communiquer avec eux, etc. La dimension humaine est très importante. Il faudrait apporter une inflexion en ce sens.

Je peux comprendre le peu d'engouement pour la fonction de chef de juridiction. D'un point de vue sociologique, la situation n'est pas différente de celle d'autres administrations – je pense aux lycées, aux universités. Passer de simple magistrat à chef de juridiction nécessite de consacrer un temps infini à des tâches qui ne sont pas nécessairement engageantes. On est en première ligne sur beaucoup de choses, et on a une responsabilité supplémentaire, notamment vis-à-vis de la hiérarchie. Lorsqu'on a la passion de juger, on peut regimber à se mettre un certain temps « entre parenthèses ».

Il faudrait que ces chefs de juridiction aient une équipe plus étoffée. Des personnes pourraient les assister et les décharger d'un certain nombre de tâches. La situation est la même chez les directeurs d'établissement qui, pour gagner 30 euros de plus par mois, doivent faire 20 heures de travail ingrat supplémentaire. Pour les aider, il serait envisageable de faire venir des personnels qui ne sont pas de la magistrature, engager de véritables professionnels comme dans les hôpitaux...

**Mme Dominique Vérien.** – Avec un succès relatif !

**M. Jean-Christophe Galloux.** – Au moins pour les tâches de base, liées à la machine administrative proprement dite. Cette voie a peut-être déjà été examinée. L'idée, c'est de faire progresser par des tâches administratives des personnes qui ne peuvent le faire par leur simple talent.

Sur la mobilité, nous sommes face à des injonctions contradictoires. Je ne suis pas le premier à le dire. D'un côté, un magistrat, notamment du siège, est statutairement inamovible : s'il ne veut pas changer de poste, il ne bougera pas, avec les conséquences que cela pourra peut-être avoir sur sa carrière ultérieure. D'un autre côté, on voudrait que les postes tournent, et cela bouge trop. Dans certaines juridictions spécialisées, il faut au moins trois, quatre, cinq ans pour être en maîtrise à la fois la technicité de la matière – ce n'est pas parce qu'on est un bon juriste que tout vient de manière immédiate ! – et connaître ses plaideurs, c'est-à-dire le milieu dans lequel on travaille. Si vous êtes juge des enfants à Bobigny, c'est peut-être moins la technicité du droit qui compte que la connaissance des

autorités de police et des professionnels de la jeunesse. Faire cela en deux ans, cela me paraît, à titre personnel, difficile. Allonger la durée de deux à trois ans est un pis-aller.

C'est peut-être aussi une question de bon sens : on peut avoir envie de « tourner » plus rapidement entre 25 et 35 ans, mais pas entre 55 et 65 ans. Une carrière, ce n'est pas sauter tous les trois ou quatre ans d'un poste à l'autre. Une réflexion doit être menée. Cela me fait penser au « lit de Procuste » : on allonge ce qui est trop court et on raccourcit ce qui est trop long. Il règne trop de dogmatisme en la matière, mais je sais que les discussions avec la chancellerie n'ont jamais été très simples sur ce point.

Sur la protection des femmes victimes de violences, il est certain qu'un magistrat de mon âge n'a pas la même approche qu'un jeune de 25 ans, pour des raisons liées à la culture et à l'environnement. Pour les magistrats d'outre-mer se pose la question de la durée du poste : si la mobilité n'est pas suffisante, la personne ne se renouvelle plus dans sa manière de juger. Il faut trouver un juste équilibre. Il n'est pas souhaitable de nommer de jeunes magistrats à des postes où ils sont isolés. Lorsqu'on est jeune, on a besoin de collégialité et d'aller dans des « petits » tribunaux, dans lesquels l'expérience humaine est plus importante. Je ne suis pas sûr que l'on y parvienne si l'on a une gestion comptable des effectifs. Le corps comprend 8 500-8 700 personnes, ce qui n'est pas ingérable.

J'en viens à la cinquième question, qui est la plus délicate : le CSM comme contre-pouvoir. Je vais vous faire une réponse de Normand, bien qu'étant bourguignon...

**M. Philippe Bas.** – C'était une question de Normand, monsieur le professeur !

**M. Jean-Christophe Galloux.** – D'abord, la magistrature n'est pas un pouvoir, c'est une autorité, sauf à adopter une approche très anglo-saxonne, qui ne correspond pas à notre tradition républicaine. Être un contre-pouvoir n'est donc pas inscrit dans les gènes du CSM. Certes, un pouvoir de nomination, un pouvoir disciplinaire, c'est toujours une sorte de contre-pouvoir, et tout simplement de pouvoir. Mais contre qui ? Pas contre les magistrats. Toute personne qui exerce l'autorité doit être comptable de l'autorité qu'elle exerce, que ce soit dans les urnes, devant une commission de déontologie ou au tribunal. C'est encore plus vrai pour des personnes qui exercent un pouvoir souvent solitaire, et où leur responsabilité, au sens juridique du terme, est – heureusement – très rarement recherchée. Il me paraîtrait malencontreux qu'on élargisse les possibilités de saisine au sens de la responsabilité juridique, sauf fautes très graves. Les affaires qui ont éclaté après Outreau ont montré que l'institution pouvait paraître assez bienveillante à l'égard de fautes commises... C'est au CSM d'exercer pleinement son rôle. On ne doit donc pas renforcer son caractère endogène, d'autant qu'on est arrivé à un équilibre qui semble assez satisfaisant. Les conclusions de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale que j'ai déjà citée sont formulées avec beaucoup de retenue sur cette question.

Cette autorité de contrôle et de sanction est-elle suffisamment exercée ? Les chiffres parlent mal de cette question : 340 saisines, sur des millions de décisions rendues par 8 500 magistrats... Par comparaison, les saisines du Conseil de l'ordre des avocats de Paris, qui concernent 30 000 avocats, sont d'environ 3 000 par an. Mais il existe deux fois plus de raisons de se plaindre de son avocat : outre la question des résultats, il y a celle des honoraires – question qui ne se pose pas à l'égard des magistrats ! En fait, sur les 3 000 saisines par an, deux bons tiers portent sur des questions d'honoraires. Il en reste donc un millier, à comparer aux 340 du CSM. Et le rapport annuel fait état de 70 ou 80 sanctions disciplinaires en cinq ans, qui vont du blâme à la révocation.

Il est clair que quelque chose ne tourne pas rond. Il est tout aussi clair qu'on ne peut pas ouvrir les vannes à n'importe quel type de comportements de quérulents, qui viennent contester le jugement qui a été rendu... Pour autant, il y a une réflexion technique à mener pour maintenir l'indépendance, car être sous le coup d'une forme d'instruction est intolérable pour quelqu'un qui exerce la justice, sans fermer totalement la porte - l'irrecevabilité est tout de même conçue *larga manu*... La commission de filtrage est composée de quatre personnes, deux magistrats et deux personnalités extérieures, ce qui ne facilite pas la prise de décision, même si je ne dis pas que, systématiquement, les magistrats sont contre et les personnes extérieures, pour. En tous cas, ces chiffres donnent l'impression désastreuse que l'institution se protège.

La déontologie doit être intégrée dans les comportements sanctionnés par le CSM. Mais il y a peut-être des façons de « faire descendre » davantage sur le terrain une forme de contrôle déontologique. Souvent, l'on reproche moins aux magistrats des manquements très importants, qui de toute façon ne passeraient pas, que des attitudes quotidiennes. C'est un peu la même chose qu'avec son médecin traitant ou avec l'hôpital : on se plaint de l'hôpital non pas parce qu'on a été mal soigné, mais parce qu'on a été mal reçu, avec trop peu d'humanité, etc. Voilà une préoccupation qu'on pourrait faire redescendre au niveau des chefs de cour. J'ai été étonné que, dans le comité de déontologie créé en 2016, la remontée d'informations ne soit fondée que sur des avis, assez généraux, et de manière plutôt déconnectée du CSM, même si celui-ci a validé le code déontologique.

D'ailleurs, le parcours des plaintes est assez étrange, puisqu'il passe par le chef de cour, puis par un certain nombre de canaux ; quand le magistrat s'exprime, il le fait au travers du chef de cour ; une copie est donnée au ministère... Le circuit n'est pas des plus évidents ! Pourquoi ne pas ouvrir la possibilité d'une voie de saisine directe du CSM ? Quand j'ai fait mon service militaire, l'une des premières décisions du ministre Hernu était qu'on pouvait lui écrire directement, sans passer par les différents étages de la hiérarchie. Il n'a pas été inondé de demandes de simples soldats... Là aussi, on a l'impression que la machine veut contrôler à tous les niveaux, comme s'il y avait des risques de dérapages. De même, les magistrats ne peuvent pas eux-mêmes se plaindre du comportement d'un autre magistrat ou d'un chef de cour. Il faut que cela passe par des voies extrêmement étonnantes, avant d'arriver au CSM... Tout cela ne reflète pas une volonté de transparence absolue.

Certes, ces questions déontologiques doivent rester dans un cercle restreint, parce qu'il y a des choses qu'on ne peut pas dire, et je ne prêche pas non plus une transparence complète. Une simplification, en tous cas, me paraît nécessaire. D'ailleurs, les moyens d'investigation du CSM sont inexistantes. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale y avait songé. De tels moyens sont absolument nécessaires, non tant pour enquêter soi-même que pour enquêter de manière indépendante. En tant que médiateur, j'ai appris qu'il fallait voir les problèmes à la base. Au CSM, on voit les choses au travers des filtres de l'institution. Il est bon d'aller discuter avec des magistrats, surtout quand on vient de l'extérieur, pour apprécier le ressenti et percevoir ce qui ne passe pas au travers de tous ces filtres.

**Mme Valérie Boyer.** – On parle souvent du secret de l'instruction, quand il est bafoué. J'ai interrogé plusieurs fois l'ancienne ministre de la justice pour savoir quelles étaient les conséquences quand des informations circulent ainsi. Y a-t-il des enquêtes ? Allez-vous travailler sur cette question ? Le secret de l'instruction est régulièrement bafoué et la présomption d'innocence, piétinée. C'est un vrai problème dans le fonctionnement de notre justice, mais je n'ai pas eu connaissance de magistrats qui auraient été sanctionnés, ou même d'enquêtes particulières, y compris en réponse à des questions posées par des parlementaires.

Pourquoi et comment de telles informations peuvent-elles circuler ? C'est bien évidemment dans l'intention de nuire ou d'orienter une enquête... Qu'en pensez-vous ?

**M. Jean-Christophe Galloux.** – Il y a incontestablement une certaine inertie de l'institution à l'égard d'un certain nombre de ces comportements. Sur une affaire assez politique, il y a plus de vingt ans, j'avais été étonné que certains noms se retrouvent dans la presse le lendemain de l'audition. L'une des personnes mentionnées était membre du cabinet où j'exerçais et, comme l'audition n'avait pas été très favorable, à 62 ans, on l'a mis dehors, parce que le cabinet ne voulait pas ce genre de publicité ; il a été blanchi ensuite... Il a voulu savoir par qui l'information avait été diffusée. À l'époque, on utilisait encore des fax. Le numéro de fax était celui du greffe. Il n'y a jamais eu d'enquête, et on n'a jamais trouvé qui était à l'origine de la fuite. En fait, tout le monde avait accès au fax du greffe...

**M. François-Noël Buffet, président.** – C'est toujours le problème en matière de sources... Je vous remercie. Je vous demande désormais de vous retirer car, sans discontinuer, nous allons procéder au vote.

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

**Vote et dépouillement sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Jean-Christophe Galloux, pour siéger, en tant que personnalité qualifiée, au Conseil supérieur de la magistrature**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous allons à présent procéder au vote, qui se déroulera à bulletins secrets. Je vous rappelle que le président du Sénat ne pourrait procéder à la nomination envisagée si les votes négatifs de notre commission représentaient au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le dépouillement du scrutin aura lieu à l'issue du vote.

*La commission procède au vote puis au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le président du Sénat, de M. Jean-Christophe Galloux pour siéger, en tant que personnalité qualifiée, au Conseil supérieur de la magistrature.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants : 15

Bulletins blancs : 2

Bulletins nuls : 0

Nombre de suffrages exprimés : 13

Pour : 12

Contre : 1

*La réunion est close à 18 h 45.*



**Mercredi 2 décembre 2020**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Communications diverses**

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Mes chers collègues, je souhaiterais proposer que la commission auditionne le ministre de l'intérieur. Il était certes intéressant d'auditionner le directeur général de la police nationale (DGPN) et le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) hier, mais ces derniers n'ont pas pu s'écarter des propos tenus préalablement par le ministre, ce qui est tout à fait normal.

Par ailleurs, le Parlement va bientôt examiner le projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée – l'Assemblée nationale en est saisie le 8 décembre prochain. Or, à la suite des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), de la saisine de la Cour de cassation et de l'injonction du Conseil constitutionnel, le garde des sceaux est dans l'obligation d'élaborer un projet de loi, avant le 31 mars 2021, relative à la possibilité, pour les détenus, de saisir la justice lorsqu'ils considèrent que leurs conditions de détention sont indignes.

Nous avons appris que le garde des sceaux, conscient que le temps qui lui est imparti est trop court, a l'intention de greffer au projet de loi précité un amendement visant à donner aux détenus la possibilité de porter plainte – il s'agira en fait d'un projet de loi à l'intérieur d'un autre projet de loi. Si cet amendement est examiné le 8 décembre par l'Assemblée nationale, il ne pourra pas en être de même au Sénat. En outre, si la commission mixte paritaire (CMP) est conclusive, nous ne pourrons pas, là non plus, avoir l'occasion d'en débattre. Il s'agit là d'un vrai problème. C'est pourquoi je propose que nous auditionnions le garde des sceaux sur ce point avant la CMP.

Je souligne une fois encore l'effet délétère de la généralisation de la procédure accélérée. La seule solution pour que nous puissions étudier ce texte est que le Gouvernement décide de supprimer cette procédure accélérée. Ainsi, même après plusieurs lectures, ce texte pourrait être adopté au mois de janvier, à savoir dans les temps impartis.

**M. François-Noël Buffet, président.** – S'agissant des auditions des DGPN et DGGN, elles étaient prévues de longue date. Il n'était donc pas question de les annuler, d'autant qu'elles sont utiles pour l'examen de la proposition de loi relative à la sécurité globale.

Par ailleurs, je n'ai pas voulu convoquer immédiatement le ministre de l'intérieur, que nous avons d'ailleurs entendu la semaine dernière sur le budget, laissant le soin à nos rapporteurs d'avancer sur le texte. Mais je n'exclus pas de le faire ultérieurement. En ce qui concerne le garde des sceaux, l'objectif est bien de l'auditionner avant l'examen du projet de loi relatif au Parquet européen en CMP.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – D'autant qu'il s'agira d'un amendement.

Rappelez-vous les nouvelles dispositions relatives au divorce qui ont été adoptées en CMP, alors même que le Sénat ne les avait pas examinées.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Le garde des sceaux doit en effet répondre à une obligation constitutionnelle énoncée par le Conseil constitutionnel, à savoir la possibilité pour le juge de libérer les détenus qui le saisiront, dès lors que leurs conditions de détention seront considérées comme indignes. C'est bien sur ce point, notamment, que nous l'entendrons.

**Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, de Mme Catherine Di Folco, de MM. Philippe Bas, Loïc Hervé, Didier Marie, Éric Kerrouche, et Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et de Mmes Muriel Jourda, Jacky Deromedi, Jacqueline Eustache-Brinio, de MM. Hervé Marseille, Jérôme Durain, de Mme Cécile Cukierman et de M. Jean-Yves Roux, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales.*

**Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. François-Noël Buffet, de Mme Catherine Di Folco, de MM. Philippe Bas, Loïc Hervé, Didier Marie, Éric Kerrouche, et Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et de Mmes Muriel Jourda, Jacky Deromedi, Jacqueline Eustache-Brinio, de MM. Hervé Marseille, Jérôme Durain, de Mme Cécile Cukierman et de M. Jean-Yves Roux, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales.*

**Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée**

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. François-Noël Buffet, Philippe Bonnacarrère, Jean-Christophe Frassa, de Mme Catherine Di Folco, de MM. Jérôme Durain, Jean-Pierre Sueur et Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et de Mme Jacky Deromedi, de M. Stéphane Le Rudulier, de Mmes Catherine Belrhiti, Dominique Vérien, de M. Jean-Yves Leconte, de Mmes Éliane Assassi et Maryse Carrère, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de*

*proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée.*

### **Proposition de loi constitutionnelle visant, face à la crise actuelle à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs - Examen du rapport et du texte proposé par la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous examinons maintenant le rapport d'Arnaud de Belenet sur la proposition de loi constitutionnelle visant, face à la crise actuelle, à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs, présentée par Nicole Bonnefoy et plusieurs autres de nos collègues.

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Mes chers collègues, je commencerai par la fin, en vous demandant de ne pas adopter cette proposition de loi constitutionnelle, sans toutefois rejeter la notion même de biens communs.

Cette proposition de loi constitutionnelle, inscrite à l'ordre du jour du Sénat à l'initiative du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est riche d'opportunités. Elle nous donne l'occasion de réfléchir à une notion qui rencontre un écho grandissant dans la société et se trouve relayée par un grand nombre d'acteurs. Il s'agit donc de tenter de la définir et de faire avancer ainsi la jurisprudence constitutionnelle, notamment en matière d'environnement.

Les auteurs du texte partent du constat des défaillances de notre modèle de développement, révélées par les crises écologique et sanitaire, la progression des inégalités sociales et la persistance du chômage. Ils relèvent également l'affaiblissement de la coopération internationale au moment même où l'interdépendance des nations et la nécessité d'une réponse globale à des problèmes mondiaux sont plus évidentes que jamais. Face à ces constats, nos collègues nous proposent un ensemble de dispositions visant, d'une part, à autoriser le législateur à porter plus largement atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre, d'autre part, à « questionner » la notion de souveraineté étatique, en contribuant à l'élaboration d'un « État de droit opposable aux États », ainsi qu'à la transformation de la « souveraineté solitaire des États en souveraineté solidaire ». À cet effet, la proposition de loi constitutionnelle prévoit d'inscrire dans la loi fondamentale les notions de « biens communs » et de « biens communs mondiaux », dont la « préservation » ou le « respect » seraient constitutionnellement garantis – sans qu'il faille les opposer de manière systématique au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. Seraient par ailleurs consacrés de nouveaux objectifs de valeur constitutionnelle tenant à la protection des sols, à la sécurité et à l'autonomie alimentaires, ainsi qu'un principe de conciliation entre le « respect des biens communs », d'une part, et le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, d'autre part.

La notion de « biens communs » peut surprendre, car elle est inconnue dans notre droit. Nous imaginons, bien entendu, que l'air, l'eau, les sols et autres ressources vitales sont concernés. Il existe en revanche, en droit international, une notion de « patrimoine commun de l'humanité », concernant notamment le droit de la mer. La décision du Conseil constitutionnel du 31 janvier 2020 consacre également l'objectif de protection de l'environnement en tant que « patrimoine commun des êtres humains ».

Notre droit connaît, en revanche, les « choses communes », les choses « hors commerce », le domaine public dans ses diverses acceptions, des modes collectifs de propriété

privée, ou encore les licences libres. Par ailleurs, il reconnaît à la puissance publique diverses prérogatives pour porter atteinte à la propriété privée à des fins d'intérêt général, telles que le droit d'expropriation, le droit de préemption, le droit d'imposer des servitudes d'utilité publique ou encore la soumission de certaines activités à un régime d'autorisation ou de déclaration.

Un grand nombre de catégories et d'institutions juridiques peuvent en principe être mobilisées pour construire des régimes visant à protéger certaines ressources et en garantir l'usage partagé.

Cela n'interdit pas de consacrer, en droit, la notion de « biens communs », à condition de déterminer quels effets juridiques seraient attachés à cette qualification. Le rapport rendu en 2008 par la commission Rodotà, en Italie, fournit, à défaut de définition transposable des « biens communs », des pistes de réflexion. Nous pourrions envisager les « biens communs » comme des « choses matérielles ou immatérielles dont l'usage et la jouissance sont nécessaires au plein exercice de droits et de libertés constitutionnellement garantis ». Néanmoins, une fois que nous aurions dit cela, nous n'aurions pas tout dit...

La notion de « biens communs » est avant tout une notion économique, son appréhension a été profondément renouvelée, à partir des années 1980, par les travaux d'Elinor Ostrom. Celle-ci a montré comment des communautés de taille limitée parviennent à organiser la gestion de certaines ressources communes – pêcheries, systèmes d'irrigation, nappes aquifères, prairies, forêts – de manière que tous les membres de la communauté puissent y accéder, dans une mesure plus ou moins étendue, sans que la ressource s'épuise. Cette gestion repose sur la mise en place, par les utilisateurs eux-mêmes, d'un système de règles socialement sanctionnées. Les analyses d'Elinor Ostrom ont ainsi remis en cause la thèse fameuse de la « tragédie des communs ».

À compter des années 1990, au moment même où le droit de la propriété intellectuelle connaissait un essor sans précédent, une réflexion théorique s'est également développée sur les « communs de la connaissance », qui a donné lieu à des mouvements tels que ceux des « logiciels libres » ou des « semences libres ».

La notion de « communs » ou de « biens communs » a par ailleurs été mobilisée au service de multiples causes militantes, en vue de combattre les méfaits réels ou supposés de politiques d'inspiration néolibérale.

Cette notion peut-elle être consacrée en droit, et à quelles fins ? La réponse à cette question appelle un travail apaisé.

Le Conseil constitutionnel a pris quelques décisions souvent présentées comme excessivement favorables au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. En réalité, il recherche un équilibre entre les diverses exigences constitutionnelles, au moyen d'un contrôle de proportionnalité.

Dans sa décision du 8 décembre 2016, le Conseil Constitutionnel s'est prononcé sur le « *reporting* fiscal pays par pays » institué par la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Dans le prolongement de sa jurisprudence antérieure, il a estimé que « l'obligation faite à certaines sociétés de rendre publics des indicateurs économiques et fiscaux correspondant à leur activité, pays par pays, est de nature à permettre à l'ensemble des opérateurs qui interviennent sur les marchés où

s'exercent ces activités, et en particulier à leurs concurrents, d'identifier des éléments essentiels de leur stratégie industrielle et commerciale ». Le Conseil constitutionnel a donc jugé que ces dispositions portaient une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et devaient être déclarées contraires à la Constitution.

En l'espèce, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est assez prudente. Elle n'interdit pas au législateur de prendre des dispositions, même attentatoires aux droits et libertés économiques, pour lutter contre la fraude fiscale. L'apport des nouvelles dispositions par rapport au droit en vigueur était, selon le juge, non indispensable à la réalisation de l'objectif constitutionnel de lutte contre l'évasion fiscale, alors même qu'il apportait une atteinte substantielle à la liberté d'entreprendre.

La seconde décision, du 16 mars 2017, n'a pas fermé la porte à ce que le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) soit étendu ou à ce que d'autres dispositions affectant les droits des propriétaires fonciers soient adoptées par le législateur, en vue de satisfaire à des objectifs d'intérêt général. Le Conseil constitutionnel exige simplement que ces objectifs soient clairement énoncés et que les dispositions adoptées permettent effectivement de les atteindre.

En outre, on assiste depuis quelque temps à un « verdissement » de la jurisprudence constitutionnelle.

Depuis l'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, un abondant contentieux a permis de mieux cerner le contenu et la portée juridique de ses dispositions, bien que son potentiel normatif ne soit sans doute pas totalement épuisé.

À cet égard, permettez-moi de mentionner la décision du Conseil constitutionnel du 19 juin 2008, qui a reconnu une pleine valeur constitutionnelle à l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ainsi que celle du 10 novembre 2011, qui a reconnu la valeur constitutionnelle du préambule de la Charte, de manière indirecte et à l'occasion d'une décision relative au secret de la défense nationale.

L'ensemble des droits, devoirs et principes inclus dans la Charte de l'environnement sont invocables dans le cadre du contrôle *a priori* de la constitutionnalité des lois. Les articles 1<sup>er</sup> à 4, relatifs au droit à l'environnement et aux devoirs correspondants, ainsi que l'article 7 sont également invocables dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Le Constituant serait néanmoins dans son rôle en intervenant, soit pour clarifier certains principes et objectifs constitutionnels, soit pour en fixer de nouveaux, et donner ainsi au Conseil constitutionnel de nouvelles bases pour procéder à son travail de « mise en balance ». Il s'agirait ainsi de conforter ce « verdissement » jurisprudentiel, voire de l'anticiper, afin d'accélérer la prise en compte des enjeux liés à la protection de l'environnement.

S'agissant des droits et obligations substantiels définis par la Charte de l'environnement, la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est élaborée progressivement. Elle a parfois été décevante pour certains, mais les décisions rendues au cours des derniers mois semblent marquer un infléchissement.

Dans sa décision du 20 décembre 2019 relative à la loi d'orientation des mobilités, le Conseil a accepté pour la première fois de contrôler la conformité à la Constitution de dispositions de programmation, dénuées en elles-mêmes de valeur normative, en prenant pour norme de référence le droit à un environnement équilibré et respectueux de la santé, énoncé à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte.

Le 31 janvier 2020, il a érigé en objectif de valeur constitutionnelle la protection de l'environnement en tant que « patrimoine commun des êtres humains ». C'est la première fois que le Conseil prend aussi nettement appui sur le préambule de la Charte, en y reconnaissant une nouvelle exigence constitutionnelle.

Par ailleurs, l'érection de la protection de l'environnement en objectif de valeur constitutionnelle, alors qu'elle n'était jusqu'à présent reconnue que comme un simple objectif d'intérêt général, a pour effet d'élargir la marge d'appréciation du législateur lorsqu'il concilie cet objectif avec d'autres exigences constitutionnelles.

Une portée extraterritoriale est, en outre, conférée par cette décision à cette nouvelle exigence constitutionnelle, au motif que l'environnement est le « patrimoine commun des êtres humains ». En l'espèce, il a été jugé que le législateur n'avait pas porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre en faisant obstacle à l'exportation de produits phytopharmaceutiques non approuvés par l'Union européenne. Cela témoigne du fait que nos actes locaux ont un impact au-delà des frontières, dans ce monde aux enjeux globalisés.

Néanmoins, la jurisprudence reste lacunaire sur certains points, ce qui laisse toute sa place à une nouvelle intervention du Constituant. S'agissant du principe de non-régression, le Conseil constitutionnel sera amené à se prononcer prochainement. Il lui appartiendra de consacrer ce principe – ou pas. Le principe de précaution demande également à être clarifié.

Je voudrais enfin dire un mot des « biens communs mondiaux » et de leur relation avec la souveraineté de l'État.

Les auteurs de la proposition de loi constitutionnelle souhaitent contribuer à l'édification d'un nouveau modèle de gouvernance mondiale fondé sur la souveraineté solidaire, voire sur un état de droit opposable aux États. À l'évidence, le renforcement de la coopération internationale, l'accroissement des obligations des États, la consolidation de leur responsabilité juridique internationale, voire la mise en place de nouveaux mécanismes de décision au niveau mondial n'impliquant pas l'unanimité des États, reposent avant tout sur la négociation et la conclusion de nouvelles conventions internationales.

Toutefois, une révision de la Constitution française ne serait pas nécessairement dénuée de tout effet juridique à cet égard. De nouvelles exigences de fond relatives à l'action de la France dans le monde pourraient servir de base au contrôle de constitutionnalité de nos engagements internationaux. Elles pourraient également être opposables aux actes de droit interne, dans la mesure où ceux-ci ont des conséquences globales, dans la lignée de la décision du Conseil constitutionnel du 31 janvier 2020.

Pour produire de tels effets juridiques, les nouvelles dispositions constitutionnelles devraient avoir un contenu suffisamment clair et précis. C'est une tâche qui appartient au Constituant.

J'espère donc que cette notion de « biens communs » a suscité votre intérêt, grâce à l'initiative de Nicole Bonnefoy. Un travail mérite d'être mené sur sa traduction juridique. J'ai d'ailleurs évoqué quelques pistes de réflexion avec les auteurs de la proposition de loi, au cours des travaux préparatoires.

Peut-être manque-t-il dans notre Constitution une section regroupant les dispositions de fond, notamment les objectifs de valeur constitutionnelle. Pour ne pas encombrer l'article 1<sup>er</sup>, d'autres articles pourraient être ajoutés à sa suite. Le préambule pourrait également être complété afin de faire référence à la contribution de la France à la préservation des « biens communs mondiaux ». À l'article 34, la compétence du législateur pour « déclarer » les biens communs – c'est-à-dire en fixer la liste – et pour en déterminer le régime pourrait être affirmée.

J'ai conscience de vous proposer une méthodologie collective inhabituelle, puisque j'encourage le travail à se poursuivre sur cette notion, tout en vous invitant à rejeter son véhicule actuel qu'est la proposition de loi constitutionnelle. Mais je ne doute pas que l'intelligence collective prévaudra. Le texte qui nous est soumis est inabouti, mais les objectifs méritent d'être partagés et nous ne saurions exprimer une hostilité brutale.

**M. Jérôme Durain.** – Monsieur le rapporteur, je vous remercie pour votre travail, dans lequel vous avez mis beaucoup du cœur, d'énergie et de réflexion. Nos échanges ont été très constructifs.

Évidemment, nous restons au milieu du gué, puisque vous demandez à la commission de rejeter ce texte, ce dont nous ne pouvons nous satisfaire. Cependant, inciter la commission à se pencher sur la notion de « biens communs » est, pour nous, une première victoire. Je ne doute pas que vous irez plus loin dans vos propositions.

J'ai noté que certains collègues avaient haussé les épaules lors de l'énoncé de l'intitulé du texte, notamment des termes « le monde d'après ». L'emphase, la grandiloquence du propos peut effrayer, mais le sujet est loin d'être exotique, et Nicole Bonnefoy ne prend pas de substances hallucinogènes... Au contraire, notre collègue est extrêmement opiniâtre, sérieuse et travaille dans le concret. D'ailleurs, un certain nombre de ses propositions de loi ont été adoptées, parce qu'elles sont ancrées dans la réalité.

La thématique des biens communs est tout à fait documentée, elle a donné lieu à un travail intellectuel et juridique solide. Les auditions que nous avons menées attestent qu'il s'agit d'une thématique émergente. Or le Sénat a été, ces dernières années, à la pointe des conquêtes juridiques les plus importantes. À titre d'exemples, je mentionnerai le travail de notre collègue Retailleau sur le préjudice écologique, celui de notre collègue Bonnefoy sur l'indemnisation des victimes de produits phytosanitaires, ou encore le texte relatif à l'écocide, même s'il a été rejeté. Le Sénat joue un rôle prospectif très particulier.

Je vous rappelle également la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. Notre collègue Christophe-André Frassa, rapporteur, avait fracassé ce texte avec toute la rondeur que nous lui connaissons, puisque ses trois articles avaient été supprimés. À l'autre bout de la planète, au Bangladesh, où je suis allé visiter une usine textile, j'ai pourtant pu constater que le petit bout de droit que nous avons modifié produisait des effets au quotidien. Nous ne sommes donc pas dans un débat philosophique, nous agissons concrètement sur la vie des personnes. S'agissant de la notion de « biens communs », c'est bien cet objectif qui est poursuivi.

Nous ne devons toucher à la Constitution qu'avec une main tremblante, mais l'implication de Nicole Bonnefoy est justifiée par l'expérience. Nous constatons qu'ont été censurées, ces dernières années, au nom de la liberté d'entreprendre, des dispositions importantes relatives au *reporting* fiscal, ou encore à la protection et au partage du sol face à la spéculation foncière. Aucun d'entre nous ne conteste la liberté d'entreprendre, mais elle peut et doit s'articuler avec d'autres principes.

La notion de « biens communs » nous permettrait, sans doute, de contourner ce type d'écueil. Il s'agit d'une réflexion qui n'est pas franco-française, puisqu'en Italie la commission Rodotà, chargée d'introduire dans le code civil italien la notion de « biens communs », a permis d'engager un débat juridique.

Après les travaux pionniers de Stefano Rodotà, une définition des « biens communs », qui seraient ceux qui contribuent aux droits fondamentaux et au libre développement de la personne, qui doivent être soustraits à la logique destructive du court terme, y compris au bénéfice des générations futures, n'est pas quelque chose de fantasque. Le constat de la finitude des ressources, la nécessité d'effectuer un travail collectif supranational nous paraissent déterminants. Ce débat ne concerne pas qu'un pays ni qu'un parti.

Je terminerai mon propos par une citation. « Ce que révèle cette pandémie, c'est qu'il est des biens et des services qui doivent être placés en dehors des lois du marché. Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie au fond à d'autres est une folie. » Ces mots sont ceux du Président de la République. Vous constatez donc que la notion est partout présente, et nous pouvons espérer que, durant le débat en séance, nos arguments finiront par convaincre certains d'entre vous.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Limiter la liberté d'entreprendre pour préserver le bien commun qu'est la santé, c'est ce que l'ensemble de la planète essaie de faire aujourd'hui. La question est donc de savoir si nous devons en rester à la situation actuelle ou, compte tenu de ce que nous constatons, faire évoluer le droit pour encadrer davantage certains principes.

Nous constatons que notre modèle de développement est encore fondé – nous n'avons pas encore fini la transition néolithique – sur une certaine prédation des ressources naturelles, allant au-delà des capacités de régénération de la planète. Par conséquent, nous avons besoin de régulation, car nous ne pouvons pas faire face à cette situation en nous reposant sur l'idée que l'innovation nous permettra de courir plus vite. La question est donc posée et de plus en plus souvent, notamment pour la santé, le climat et la biodiversité.

La gouvernance mondiale actuelle n'est pas en mesure de faire face à la pandémie et aux défis organisationnels et scientifiques qu'elle implique. Par conséquent, nous avons besoin de prévoir des organisations différentes.

Répondre à ces questions au niveau national ne fonctionne pas. Si nous le pensons, au nom d'une souveraineté factice, nous perdons toute capacité d'agir. Sur ces enjeux, la souveraineté ne peut être que partagée. C'est la raison pour laquelle nous devons consacrer cette notion de « biens communs » et mettre notre pays au service de leur protection. La proposition de loi constitutionnelle n'est pas simplement une affirmation de ce principe. Sinon, nous délèguerions au juge constitutionnel le soin de placer le curseur là où il le souhaite. Les articles 2 et 3 donnent bien au législateur compétence pour fixer des bornes à la liberté d'entreprendre au nom de la défense des biens communs.



Ce texte n'a certes guère de chances de prospérer. Lançons toutefois le débat sans le tuer dans l'œuf. Ce serait une bonne chose compte tenu des enjeux.

**Mme Cécile Cukierman.** – Nous pouvons entendre les arguments avancés par le rapporteur, mais nous poursuivrons ce débat en séance, nous devons déterminer jusqu'où le champ du politique est ouvert.

Je ne m'oppose pas à cette proposition de loi constitutionnelle, même si, sous cette appellation de « biens communs », on désigne finalement, en partie du moins, les services publics qui ont été fortement mis à mal ces dernières années par les gouvernements successifs. Face à cette crise sanitaire et à la crise économique et sociale qui en découle, je ne sais pas si nous devons inventer le monde d'après, mais nous devrions au moins sécuriser ce que le monde d'avant a fragilisé, au nom de la loi du marché.

Les changements devront-ils se faire au sein d'un pays ou à l'échelle mondiale ? Cette question a animé les débats de la gauche pendant un siècle et demi. Je crois simplement qu'il convient de faire ce qui peut être fait à chaque niveau ; c'est parfois par des petits pas que les choses avancent. Monsieur le rapporteur, pouvez-vous me confirmer que cette proposition de loi constitutionnelle sera débattue en séance ?

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Oui, ce texte sera examiné en séance dans sa rédaction initiale.

**Mme Marie Mercier.** – Je remercie le rapporteur pour son travail de fond, très précis. Il est vrai que, lorsque nous lisons le titre, nous ne pouvons que souscrire à l'idée de protéger des « biens communs » : qui serait contre ? La question est de savoir quels moyens on emploie. Rappelons-nous le texte sur l'écocide, dont j'étais rapporteur. On ne peut qu'être favorable à la préservation de la terre et de notre système environnemental. Il n'en demeure pas moins que le dispositif était inadapté !

La protection des biens communs relève davantage de la théorie économique que du droit constitutionnel.

**M. Arnaud de Belenet, rapporteur.** – Nos échanges illustrent bien la difficulté à définir et à cerner la notion de « bien commun ». L'expression est employée au singulier comme au pluriel, nous y mettons des notions liées à l'environnement – climat, eau, biodiversité –, mais nous pouvons aussi être tentés d'y associer les services publics, ou encore la santé. Lors des auditions, certains ont évoqué la relation à la mort, la spiritualité, la pérennité de notre civilisation... C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas inscrire ces termes dans la Constitution sans les avoir préalablement définis avec clarté et précision. La preuve en est qu'au cours de nos échanges, l'auteur de la proposition de loi s'était inquiétée d'une proposition de définition qui, selon elle, aurait pu être interprétée comme laissant libre cours à l'action d'un exécutif peu soucieux de l'État de droit et des libertés publiques...

Ne perdons pas non plus de vue que c'est à une véritable révolution anthropologique qu'en appellent certains promoteurs des « biens communs », qui veulent rompre avec l'anthropocentrisme. Avant de toucher à la loi fondamentale, non seulement nous avons besoin d'une expertise complémentaire, mais une participation plus large du corps social est indispensable.

Quelles peuvent être les modalités de ce travail ? Ce n'est pas au modeste rapporteur que je suis de les définir, mais si nous nous accordons sur l'objectif, nous aurons parcouru une partie du chemin.

De mon point de vue, nous n'avons pas à laisser la main au Conseil constitutionnel. Il appartient au Parlement de dire la volonté du corps social.

En l'état, le texte pose un certain nombre de difficultés de forme et de fond, mais l'amender n'aurait servi à rien, sans définition et travail préalables.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Monsieur le rapporteur, je vous remercie de votre travail.

*La proposition de loi constitutionnelle n'est pas adoptée.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi constitutionnelle déposée sur le Bureau du Sénat.*

### **Proposition de loi visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan - Examen du rapport et du texte proposé par la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous passons à l'examen de la proposition de loi visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan.

**Mme Claudine Thomas, rapporteure.** – La proposition de loi visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan, qui a été déposée par notre collègue Sophie Taillé-Polian le 21 septembre dernier, a pour objet principal d'abroger l'article 7 de l'ordonnance du 20 mai 2020 portant adaptation des règles relatives aux difficultés des entreprises et des exploitations agricoles aux conséquences de l'épidémie de covid-19. Cet article a temporairement assoupli la procédure permettant aux dirigeants d'une entreprise en redressement ou en liquidation judiciaire, ou à leurs parents ou alliés ainsi qu'à ceux du débiteur personne physique, de présenter une offre d'achat partiel ou total de l'entreprise. Ce dispositif est temporaire : il ne s'applique que jusqu'au 31 décembre 2020.

Le code de commerce interdit en principe au débiteur, à ses dirigeants ou à leurs parents ou alliés de se porter acquéreurs d'une entreprise en difficulté dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire. Cette interdiction s'explique par un souci bien légitime de « moralisation » de la vie des affaires. Il s'agit d'éviter, d'une part, la fraude aux intérêts des créanciers, c'est-à-dire que le débiteur ou le dirigeant ne conserve directement ou indirectement tout ou partie des actifs de l'entreprise, alors même qu'il se serait délesté du passif ; d'autre part, la fraude à l'assurance contre le risque de non-paiement des créances salariales.

En revanche, contrairement à ce que nous entendons parfois dire, cette interdiction n'est pas destinée à protéger les salariés eux-mêmes contre un détournement de la procédure

de licenciement, car les formes prévues par le code du travail pour tout licenciement pour motif économique doivent être respectées.

Le droit commun prévoit des dérogations à cette interdiction, à l'article L. 642-3 du code de commerce en faveur d'abord des exploitations agricoles, ensuite, et sous de strictes conditions procédurales, des autres entreprises : le tribunal ne peut ordonner leur cession à l'un des dirigeants, à un allié ou un proche de ceux-ci ou du débiteur personne physique que sur requête du ministère public, par un jugement spécialement motivé et après avis des contrôleurs.

Dans les faits, l'exigence d'une requête préalable du ministère public impose aux dirigeants, proches ou alliés, qui souhaitent reprendre l'entreprise de lui soumettre un projet suffisamment abouti bien avant l'expiration du délai imparti aux candidats repreneurs, ce qui peut être difficile. Cette dérogation reste d'ailleurs assez peu employée. Elle n'en a pas moins révélé son utilité dans les cas où les offres d'acquisition présentées par des tiers sont, soit inexistantes, soit insuffisantes au regard du triple objectif de maintien des activités, de préservation des emplois et d'apurement du passif qui caractérise tout plan de cession.

L'assouplissement prévu par l'ordonnance est d'ordre procédural : il permet au débiteur ou à l'administrateur de former lui-même une requête en vue d'une offre de rachat, sans exiger que le ministère public la reprenne à son compte.

Ce dispositif a suscité beaucoup d'émoi en raison d'une poignée d'affaires qui ont défrayé la chronique et qui sont à l'origine, sans doute, de cette proposition de loi. Il est, toutefois, très encadré : outre que le jugement doit être spécialement motivé et rendu après avis des contrôleurs comme le droit commun l'exige, l'ordonnance rend obligatoire la présence du ministère public à l'audience, au cours de laquelle il peut présenter des observations et, le cas échéant, interjeter appel. En outre, comme c'est toujours le cas en matière de procédures collectives, l'appel du parquet est suspensif.

Au surplus, les conditions de fond régissant le choix du cessionnaire par le tribunal demeurent : l'offre choisie doit être celle qui satisfait le mieux aux trois objectifs de maintien des activités, de préservation des emplois et d'apurement du passif.

Cet assouplissement, comme nous l'ont précisé les services de la chancellerie, a été motivé par deux raisons très pragmatiques qu'il est difficile de contester. La première est d'ordre économique : on pouvait craindre que les repreneurs potentiels ne soient beaucoup moins nombreux qu'habituellement dans un contexte économique très incertain. La seconde est d'ordre moral : les dirigeants d'entreprises mises en difficulté par la crise sanitaire n'en portant aucunement la responsabilité, il peut paraître légitime de leur permettre de présenter plus facilement une offre de reprise.

En outre, un examen attentif de la jurisprudence montre que les tribunaux ont fait un usage prudent de cette possibilité, le plus souvent avec l'assentiment des organes de la procédure, des salariés et du parquet, et au vu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce.

Par exemple, dans le cas de la société Camaïeu, le tribunal de commerce de Lille a retenu l'offre présentée par la Financière immobilière bordelaise plutôt que celle d'un consortium dont faisait partie le dirigeant de Camaïeu, en raison principalement de l'opposition du comité social et économique à cette dernière offre, justifiée notamment par le

nombre légèrement plus faible d'emplois repris, et alors même que les administrateurs, les mandataires, les contrôleurs et le parquet plaidaient en faveur de l'offre du consortium.

Dans ces conditions, et après avoir entendu les acteurs concernés, je considère que la disposition critiquée ne mérite ni excès d'honneur ni excès d'indignité. En tout état de cause, il ne me paraît pas nécessaire de l'abroger, alors qu'elle est en vigueur jusqu'au 31 décembre prochain seulement. Au demeurant, cet exercice me semble un peu vain, car ce texte aurait très peu de chances d'être définitivement adopté avant cette date...

Prolonger l'application de cette mesure d'assouplissement procédural aurait pu d'ailleurs avoir du sens, éventuellement sous une forme modifiée pour dissiper toute crainte d'abus, par exemple en en subordonnant expressément le bénéfice à l'absence de toute faute de gestion de la part des dirigeants. Les difficultés des entreprises risquent d'exploser en 2021 en raison de la crise sanitaire, notamment pour ce qui concerne nos petites et moyennes entreprises, et ce dispositif aurait peut-être pu leur être utile... Les syndicats de salariés que nous avons entendus se sont d'ailleurs montrés plus ouverts à un dispositif ciblé.

Toutefois, telle n'est pas l'intention du Gouvernement d'après ce que le cabinet du garde des sceaux nous a indiqué.

Au moins l'ordonnance aura-t-elle permis aux acteurs économiques, aux praticiens des procédures collectives et aux parquets d'être désormais pleinement sensibilisés à la nécessité de faciliter les cessions d'entreprises, y compris à leurs dirigeants si cela s'avère opportun, et mieux informés des souplesses prévues par le droit commun.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose de rejeter cette proposition de loi. En application de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique porterait alors sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

**Mme Nathalie Goulet.** – La proposition de loi trouve son origine dans une série d'affaires qui ont défrayé la chronique. Le dispositif aurait dû être encadré. On comprend bien que des procédures d'urgence aient été prises durant les trois premiers mois de la crise sanitaire, mais en l'occurrence, aucun garde-fou n'a été prévu, ce qui a créé des effets d'aubaine massifs inacceptables. Je comprends l'initiative de Mme Taillé-Polian.

Pour le Gouvernement, c'était « pas vu pas pris »... Il faudrait être certain que ce dispositif s'arrêtera bien le 31 décembre prochain.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre groupe votera cette proposition de loi, qui n'a certes qu'une dimension symbolique, car il est impossible qu'elle soit adoptée avant le 31 décembre 2020, date à laquelle l'article 7 de l'ordonnance du 20 mai 2020 cessera de s'appliquer. Par ailleurs, le cabinet du garde des sceaux a fait savoir à Mme la rapporteure que la mesure ne serait pas prorogée, ce que craignait Mme Taillé-Polian.

Néanmoins, certaines situations ont provoqué des incompréhensions et des protestations. En effet, il était possible qu'une personne mette en faillite son entreprise, fasse prendre en charge par la puissance publique un certain nombre de dépenses, notamment le paiement des salaires, puis qu'elle rachète ce qui reste de l'entreprise. Cette méthode paraît choquante, et les organisations syndicales nous ont fait part d'un certain nombre de cas où les choses se sont passées exactement comme cela.

Je me suis occupé, en tant que sénateur, d'une de ces entreprises. Selon le Comité interministériel de restructuration industrielle, avec lequel j'ai pris contact, il peut arriver que ce genre de situation ne soit en réalité ni néfaste ni condamnable : la reprise de l'entreprise par l'un de ses dirigeants peut lui permettre de perdurer, les syndicats le reconnaissent. Il n'en demeure pas moins que, dans d'autres cas, les syndicats se sont insurgés devant des procédés choquants.

Voter ce texte est un acte symbolique, mais également une mise en garde. Cela n'exclut pas de poursuivre la réflexion, et nous y sommes ouverts, car nous sommes confrontés à une crise sociale qui va devenir de plus en plus forte avec la multiplication des licenciements et des difficultés rencontrées par les entreprises.

**M. Guy Benarroche.** – Je m'inscris dans le droit fil des interventions de Mme Goulet et de M. Sueur.

Une règle était clairement fixée ; les exceptions, très encadrées. Avec la crise sanitaire, l'exception devient la règle. Dans certains cas, le dispositif a pu être utile à certaines entreprises. Mais d'autres, en grand nombre, ont bénéficié d'un effet d'aubaine. Vous avez cité Camaïeu ; on peut aussi évoquer Alinéa, Orchestra, Prémaman, Phildar ou Inteva Products. Ce dernier exemple correspond exactement à la situation décrite par M. Sueur : les dirigeants ont profité de l'effet d'aubaine pour effacer une partie de leur dette d'avant la crise, faciliter les licenciements de salariés, et faire prendre en charge les salaires par l'Unedic, avant de récupérer leur entreprise « allégée ».

Nous sommes convaincus que les mesures d'aides ou de facilitation à la reprise d'entreprise sont nécessaires pour faire face à la crise. Mais à force d'assouplir les règles de droit commun pour éviter les faillites, on remet en cause les dispositifs prévus pour protéger les salariés et les créanciers, et on ouvre la voie à des dérives.

Symboliquement, il est justifié de présenter une proposition de loi et de la faire voter par notre assemblée. Nous la soutiendrons.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – On peut comprendre l'émoi que ces affaires ont provoqué et la volonté d'afficher un symbole qui sous-tend cette proposition de loi. Mais les choses sont claires : le dispositif prendra fin le 31 décembre prochain. Même si nous adoptions ce texte, nous n'aurions pas le temps d'aller au bout de la navette.

Je félicite la rapporteure pour son travail. Notre groupe suivra ses recommandations.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Le sujet se prête assez peu aux questions de principe. Les tribunaux de commerce connaissent bien ces situations, et les parquets interviennent de plus en plus fortement dans les procédures.

Une mission d'information sur les outils juridiques de traitement des difficultés des entreprises vient d'être mise en place par notre commission. C'est dans ce cadre que nous pourrions apporter une réponse pertinente aux difficultés actuelles. Il aurait été préférable que nous examinions cette proposition de loi à l'issue de ce travail.

**Mme Claudine Thomas, rapporteure.** – Madame Goulet, je vous rassure, le dispositif prendra fin le 31 décembre prochain. La toute récente ordonnance du 25 novembre 2020 n'en a pas prolongé l'application.

Je veux rappeler que le droit commun permet déjà aux dirigeants d'une entreprise en redressement ou en liquidation de présenter une offre de reprise, sous certaines conditions. Certains d'entre vous s'en disent choqués par principe, tout en appelant à trouver les assouplissements nécessaires en temps de crise... ce qui est précisément l'objet de l'article 7 de l'ordonnance du 20 mai dernier. Soyons cohérents !

Mes chers collègues, conformément à la procédure fixée par la Conférence des présidents, il nous appartient de définir le périmètre de la proposition de loi pour l'application de l'article 45 de la Constitution relatif aux cavaliers législatifs.

Comme la proposition de loi touche, au moins formellement, à l'ensemble de l'ordonnance du 20 mai 2020, je vous propose de considérer comme recevable tout amendement portant sur les procédures de traitement des difficultés des entreprises, telles que définies au livre VI du code de commerce et au chapitre I<sup>er</sup> du titre V du livre III du code rural et de la pêche maritime.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Pour conclure, je veux rappeler que la procédure dérogatoire prévue par l'ordonnance du 20 mai 2020 va prendre fin dans quelques jours, c'est désormais acté. Selon le droit commun, hors état d'urgence sanitaire, une requête du procureur de la République est requise lorsqu'un dirigeant veut reprendre sa propre entreprise. Si le parquet refuse, le tribunal ne peut pas passer outre.

On ne peut nier que le dépôt de bilan ait pu être utilisé comme un mode de gestion de l'entreprise... La procédure permet d'empêcher de tels détournements. Notre mission d'information nous permettra d'avancer sur ce sujet important.

Mais il faut aussi dire que la majorité des dirigeants sont honnêtes ! Ils n'ont aucun plaisir à venir déposer le bilan de leur entreprise au greffe du tribunal de commerce, parce qu'une page de leur vie se tourne...

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

*Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi, déposée sur le Bureau du Sénat.*

*La réunion est close à 10 h 20.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 7 DÉCEMBRE ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 9 décembre 2020**

*À 9 h 30*

Salle 263 et en téléconférence

Captation

– Audition conjointe de représentants des organisations professionnelles de l'hôtellerie et de la restauration :

. M. Hervé Bécam, vice-président de l'Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie (Umih) ;

. M. Didier Chenet, président du Groupement National des Indépendants (GNI)

**Commission des affaires étrangères**

**Mercredi 9 décembre 2020**

*À 9 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Examen du rapport et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 692 (2019-2020) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation mondiale de la santé relatif à l'octroi du statut diplomatique aux fonctionnaires de l'Organisation mondiale de la santé de grade P5 et supérieur du bureau de l'OMS. (M. Jacques Le Nay, rapporteur).

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

*À 9 h 45*

Salle René Monory et en téléconférence

Audition du général de brigade Marc Conruyt, commandant de l'opération Barkhane (Comanfor) depuis Njaména sur « Bilan et perspectives de l'opération Barkhane ».

*À 11 h 15*

Salle René Monory et en téléconférence

Audition de M. Joël Meyer, ambassadeur de France au Mali sur "Bilan et perspectives de l'opération Barkhane".

2908

À 16 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

Captation

Audition de S.E. M. Hector Michel Mujica Ricardo, ambassadeur de la République bolivarienne du Venezuela auprès de la République française et les Principautés de Monaco et Andorre, sur la situation du Venezuela

### **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 9 décembre 2020**

À 9 h 30

Salle 213 et en téléconférence

Audition de M. Adrien Taquet, secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles

À 11 heures

Examen des amendements de séance sur la proposition de loi portant création d'un pôle public du médicament et des produits médicaux (n° 677, 2019-2020). (Rapporteuse : Mme Laurence Cohen).

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au lundi 7 décembre 2020 à 12 heures.

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement*

### **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 8 décembre 2020**

À 9 heures

Salle Clemenceau et en téléconférence

Examen des amendements de séance sur le texte n° 154 (2020-2021), adopté par la commission en première lecture, sur la proposition de loi n° 723 (2019-2020), présentée par MM. Michel Vaspert, Hervé Maurey et plusieurs de leurs collègues, relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français (M. Didier Mandelli, rapporteur)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement*



**Mercredi 9 décembre 2020**

*À 10 h 30*

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation

Table ronde sur l'avenir du fret ferroviaire, dans le cadre de la mission d'information sur l'avenir du transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, en présence de :

. M. Marc Papinutti, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (ministère de la Transition écologique)

. M. Frédéric Delorme, président du pôle transport ferroviaire et multimodal de marchandises (TFMM) - Fret SNCF, membre de l'Alliance Fret ferroviaire français du futur (4F)

. M. Raphaël Doutrebente, directeur général d'Europoste, membre de l'Alliance Fret ferroviaire français du futur (4F)

. Mme Isabelle Delon, directrice générale adjointe clients et services de SNCF Réseau

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 9 décembre 2020**

*À 9 heures*

Salle des séances et en téléconférence

Captation

– Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 321 (2019-2020), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au lundi 7 décembre 2020 à 12 heures.

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

– Examen du rapport en nouvelle lecture et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi relatif au retour de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal.

Le délai limite pour le dépôt des amendements en commission est fixé au mardi 8 décembre 2020 à 18 heures.

– Audition de M. Michel Cadot, délégué interministériel aux Jeux olympiques et paralympiques 2024, président de l'Agence nationale du Sport (ANS).

## **Commission des finances**

**Jeudi 10 décembre 2020**

*À 14 h 30*

Salle Médicis et en téléconférence

– Examen des amendements de séance sur le texte de la proposition de loi n°477 (2019-2020) visant à instaurer une contribution exceptionnelle sur les assurances pour concourir à la solidarité nationale face aux conséquences économiques et sociales d'une crise sanitaire majeure, présentée par MM. Olivier Jacquin, Claude Raynal, Mme Sophie Taillé-Polian, MM. Thierry Carcenac et Rémi Féraud (M. Claude Nougein, rapporteur)

– Désignation d'un rapporteur spécial

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

*À 15 heures*

Salle Médicis et par téléconférence

Captation

– Audition de M. Louis Gautier, président de troisième chambre de la Cour des comptes, et de M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le système éducatif dans les académies ultramarines

## **Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale**

**Mardi 8 décembre 2020**

Salle 216 et en téléconférence

*À 9 heures*

– Examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et des textes proposés par la commission sur le projet de loi organique n° 3583 (A.N., XV<sup>e</sup> lég.) relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales (procédure accélérée) et sur le projet de loi n° 3584 (A.N., XV<sup>e</sup> lég.) relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales (procédure accélérée) (sous réserve de leur transmission)

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 7 décembre 2020, à 18 heures

Les rectifications de signataires des amendements devront intervenir par Ameli commission, au plus tard à l'ouverture de la réunion de commission.

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

*À l'issue de la discussion générale en séance publique*Salle 216 – 2<sup>e</sup> étage aile Est et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels au projet de loi organique n° 3583 (A.N., XVe lég.) relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales (procédure accélérée) (sous réserve de sa transmission) (rapporteur : Mme Catherine Di Folco)
- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 3584 (A.N., XVe lég.) relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales (procédure accélérée) (sous réserve de sa transmission) (rapporteur : Mme Catherine Di Folco)

**Mercredi 9 décembre 2020***À 9 h 30*

Salle Médecis et en téléconférence

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2367 (A.N., XVe lég.) ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs (procédure accélérée) (sous réserve de sa transmission)
- Désignation d'un candidat pour siéger au sein du Conseil national de la montagne
- Examen des amendements éventuels à la proposition de loi constitutionnelle n° 419 rect. (2019-2020) visant, face à la crise actuelle à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs, présentée par Mme Nicole Bonnefoy et plusieurs de ses collègues (rapporteur : M. Arnaud de Belenet)
- Examen des amendements éventuels à la proposition de loi n° 714 (2019-2020) visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan, présentée par Mme Sophie Taillé-Polian (rapporteur : Mme Claudine Thomas)
- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de Mme Muriel Jourda et du texte proposé par la commission sur le projet de loi organique n° 129 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif au Conseil économique, social et environnemental

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Vendredi 4 décembre 2020, à 12 heures.

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

*Les rectifications de signataires des amendements devront intervenir par Ameli commission, au plus tard à l'ouverture de la réunion de commission.*

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de M. Marc-Philippe Daubresse et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 130 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Vendredi 4 décembre 2020, à 12 heures.

– Examen du rapport de Mme Catherine Belrhiti et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 178 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la répartition des conseillers de l'Assemblée de Guyane entre les sections

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 7 décembre 2020, à 12 heures.

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

*Les rectifications de signataires des amendements devront intervenir par Ameli commission, au plus tard à l'ouverture de la réunion de commission.*

## **Commission des affaires européennes**

**Mardi 8 décembre 2020**

*À 8 h 15*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation

Débat préalable au Conseil européen des jeudi 10 et vendredi 11 décembre 2020, en présence de M. Clément Beaune, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes

**Jeudi 10 décembre 2020**

*À 9 heures*

Salle Monory et en téléconférence

Captation

Audition de Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes, et de M. Xavier Lapeyre de Cabanes, secrétaire général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne

## **Commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion**

**Mardi 8 décembre 2020**

*À 16 heures*

Salle Médicis et en téléconférence

Examen du rapport de la commission d'enquête

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*