

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 9151

- *Audition de M. Éric Danon, ambassadeur de France en Israël..... 9151*
- *Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement..... 9159*
- *Audition du général de division Pierre-Joseph Givre, directeur du Centre de doctrine et d'enseignement du commandement (CDEC) de l'armée de Terre..... 9173*
- *Communication sur la mission en Roumanie 9173*
- *Audition de M. Éric Béranger, président-directeur général de MBDA 9178*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 9189

- *Certification des comptes de la sécurité sociale - Audition de MM. Jean-Pierre Viola, président de section à la sixième chambre, et Jean-Luc Fulachier, conseiller maître, de la Cour des comptes 9189*
- *Mission d'information sur le contrôle des Ehpad - Audition de M. Yves Le Masne, ancien directeur général du groupe Orpea 9197*
- *Mission d'information sur le contrôle des EHPAD – Audition de M. Jean-Claude Brdenk, ancien directeur général délégué en charge de l'exploitation du groupe Orpea 9207*
- *Bilan et perspectives des plans greffes - Audition d'associations..... 9220*
- *Audition du Dr François Braun, chargé d'une mission sur les soins urgents et non programmés..... 9230*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 9245

- *Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale - Volet « logistique urbaine durable » - Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs 9245*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 9255

- *Incidents au Stade de France le 28 mai 2022 – Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, et Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques..... 9255*
- *Mission conjointe de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public – Présentation du rapport d'information 9285*

- *Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Didier Lallement, préfet de police (sera publié ultérieurement).....* 9296
- *Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Philippe Diallo, vice-président, et Mme Florence Hardouin, directrice générale, et MM. Erwan Le Prévost, directeur des relations institutionnelles, et Didier Pinteaux, responsable sécurité, de la Fédération française de football (FFF) (sera publié ultérieurement).....* 9296
- *Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Steve Rotheram, maire de la métropole de Liverpool (sera publié ultérieurement).....* 9296

COMMISSION DES FINANCES..... 9297

- *Financements de l'État en outre-mer - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes.....* 9297
- *Questions diverses.....* 9310
- *Contrôle budgétaire - Comparaison européenne des conditions de travail et de rémunération des enseignants - Communication.....* 9311
- *Contrôle budgétaire - Filiales et participations du groupe France Télévisions - Communication.....* 9319
- *Contrôle budgétaire - Communication de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur les filiales et les participations de France Télévisions.....* 9319
- *Mission conjointe de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public - Présentation du rapport d'information.....* 9323

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 9335

- *Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, et Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux olympiques et paralympiques.....* 9335
- *Mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie - Audition de M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur des universités, université de Bordeaux, co-auteur du rapport public Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie.....* 9365
- *Mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie - Audition de MM. Mathias Chauchat, professeur des universités en droit public à l'université de la Nouvelle-Calédonie, Étienne Cornut, professeur des universités en droit privé à l'université de Saint-Étienne, Jean Courtial, conseiller d'État honoraire, ancien chef de la mission de réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, et Mme Géraldine Giraudeau, professeure des universités en droit public à l'université de Perpignan.....* 9373
- *Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Didier Lallement, préfet de police de Paris (sera publié ultérieurement).....* 9385

- *Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Philippe Diallo, vice-président, et Mme Florence Hardouin, directrice générale, et MM. Erwan Le Prévost, directeur des relations institutionnelles, et Didier Pinteaux, responsable sécurité, de la Fédération française de football (FFF) (sera publié ultérieurement) 9385*

- *Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Steve Rotheram, maire de la métropole de Liverpool (sera publié ultérieurement) 9385*

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE 9387

- *Examen du rapport d'information..... 9387*

MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? » 9399

- *Audition de M. Michel Peltier, délégué mer de l'Office français de la biodiversité (OFB) (sera publié ultérieurement)..... 9399*

- *Audition de M. Stéphane Pochic, président de la SAS Loctudy World Nodule Company (LWNC) (sera publié ultérieurement) 9399*

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE/INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE » 9401

- *Examen du rapport d'information 9401*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 13 JUIN ET À VENIR.... 9411

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

Mercredi 9 février 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Audition de M. Éric Danon, ambassadeur de France en Israël

M. Christian Cambon, président. – Monsieur l’Ambassadeur, je vous remercie de vous être rendu disponible pour cette audition en visioconférence. Nous avons souhaité cet échange pour préparer le déplacement d’une délégation en Israël et dans les territoires palestiniens, visite importante que nous reportions depuis plusieurs années en raison de la succession d’élections en Israël d’abord, puis pour cause de covid. Nous allons enfin pouvoir mener cette mission prochainement.

Depuis notre dernière réunion en juin 2020, le chaud et le froid n’ont cessé de souffler dans une région qui n’a probablement jamais connu une telle instabilité depuis 1948 : le conflit israélo-palestinien a connu une crise aussi imprévisible que violente en mai 2021. Nous avons été particulièrement surpris de la puissance de feu engagée par le Hamas, tout comme nous avons été impressionnés par la technologie de défense du bouclier antiaérien de l’armée israélienne. Vous nous direz quelles tensions subsistent de cet embrasement de la bande de Gaza au sein de la société israélienne, notamment dans les villes arabes et mixtes qui ont connu des affrontements interreligieux. Quelles traces l’issue de cette crise a-t-elle laissées sur la relation entre Israël et l’Autorité palestinienne d’une part et le Hamas d’autre part ?

Parmi les motifs d’espoir, la situation politique a radicalement changé en Israël, ouvrant la voie à une coalition aussi large qu’inédite avec, pour la première fois, la participation au gouvernement d’une formation composée de députés arabes israéliens. Mais l’équilibre politique constitué par Yaïr Lapid reste fragile, avec une majorité de seulement 61 députés sur 120. Le Gouvernement conduit par Naftali Bennett repose sur huit partis, ce qui peut être vu comme un signe de vitalité d’une démocratie parlementaire foisonnante, mais aussi comme un risque de divergences idéologiques, ce qui ne nous aide pas à analyser les orientations de ce gouvernement.

Nous aurons donc besoin de votre éclairage sur la situation politique et sur plusieurs signaux contradictoires venant du nouveau gouvernement israélien. Le chef de la majorité, Yaïr Lapid, soutient la solution à deux États, mais une large partie de la coalition reste hostile à la reprise du processus de paix. Dans ces conditions, comment progresser si ce sujet est une impasse politique ? Ensuite, la politique d’extension des colonies en Cisjordanie et sur le plateau du Golan annexé est-elle compatible avec le soutien ouvertement apporté à l’Autorité palestinienne par le gouvernement israélien ? Enfin, le climat de tension à Jérusalem, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza pourra-t-il s’apaiser tant qu’aucun choix stratégique n’aura été fait par le gouvernement actuel en faveur d’un processus de paix, qu’il s’agisse de la solution à deux États ou d’une autre proposition. Certains évoquent la solution d’un État fédéral avec des droits reconnus pour les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza. Un tel débat pourrait-il prospérer et serait-il audible dans le débat public israélien ?

La question israélo-palestinienne est un sujet qui reste prioritaire au Sénat, pour l'ensemble des groupes politiques. J'en veux pour preuve le débat que nous avons eu en décembre dernier sur la proposition de résolution présentée par notre collègue Pierre Laurent en faveur de la reconnaissance d'un État palestinien aux côtés d'Israël. Afin de vous permettre de vous exprimer avec la plus grande liberté et la plus grande franchise, cette audition ne fait pas l'objet d'une captation vidéo.

Nous attachons une grande importance à cette prochaine visite. Notre délégation rassemblera au moins un membre de chaque groupe politique représenté au sein de notre commission. Notre présence sur place me semble indispensable, pour prendre la mesure de la situation, et savoir comment vous aider à faire vivre la relation franco-israélienne et franco-palestinienne.

M. Éric Danon, ambassadeur de France en Israël. – Je suis très heureux d'intervenir devant vous quelques jours avant votre déplacement en Israël, à Jérusalem et dans les Territoires palestiniens. Nos équipes et celles du consulat général à Jérusalem sont mobilisées.

Le Moyen-Orient a évolué : il n'a plus rien à voir avec celui d'il y a vingt-cinq ans, et il a encore changé récemment. Je mettrai en avant quelques événements. Les Américains sont moins intéressés qu'auparavant par la zone. Certes, ils ne vont pas en partir, mais ils s'impliquent moins. En raison de ce vide, les grandes puissances – la Turquie, la Russie, et même la Chine qui arrive lentement mais sûrement – rebattent les cartes. Israël a vécu une période de paix relative, sans guerre longue, ce qui a permis un développement économique considérable. Lentement, le pays est devenu une puissance régionale économique – avec un PIB supérieur à la somme de ceux de ses voisins – et militaire.

L'Iran est monté en puissance, avec une triple déstabilisation nucléaire, balistique et régionale. Il y a aussi une conjoncture nouvelle avec les accords d'Abraham, événement majeur de ces trois dernières années, qui a modifié l'image d'Israël dans les pays arabes et qui a eu une influence considérable sur les relations israélo-palestiniennes.

Quelle est la situation de la Palestine actuellement ? Les Palestiniens n'ont jamais été aussi faibles de leur histoire. C'est d'abord lié à des causes exogènes : les accords d'Abraham ont fait sauter le verrou de 2002 de la Ligue arabe qui estimait qu'il n'y aurait pas de normalisation tant que la question palestinienne ne serait pas réglée. Il y a aussi des éléments endogènes : les élections reportées puis annulées et la montée en puissance du Hamas, qui accroît son influence en Cisjordanie en combattant Israël.

C'est une situation relativement nouvelle : Israël affiche désormais sa volonté de soutenir l'Autorité palestinienne, qui lui est préférable au Hamas.

La politique d'Israël par rapport à la Palestine est compliquée. La politique de Naftali Bennett est différente de celle de Benyamin Netanyahu.. Sous Netanyahu, environ 2 000 nouveaux logements étaient construits chaque trimestre. L'écart de développement entre Israël et la Palestine devait rester le plus élevé possible pour maintenir le contrôle.

M. Bennett a une approche différente. Il est dans une logique de développement économique de ces territoires pour que les populations aient une autre perspective, que l'affrontement violent vis-à-vis d'Israël. Il appelle l'Union européenne à accompagner les gestes initiés.

De nombreux membres du gouvernement ont rencontré leurs homologues palestiniens. La circulation des personnes est facilitée, des permis de travail et de construction sont octroyés aux Palestiniens et des échanges techniques se développent sur les questions financières et économiques.

En même temps, il reste des situations inacceptables : des colonies continuent d'être construites y compris aux abords de Jérusalem-Est, tendant à rompre la contiguïté avec les territoires palestiniens ; et l'impunité des violences commises par les colons perdure.

À long terme, il semble que plus personne n'aborde la question de la solution politique à ce conflit. M. Bennett estime que tant qu'il est là, il n'y aura pas d'État palestinien. Et même M. Lapid, s'il devient effectivement Premier ministre après l'alternance de 2023 a marqué ses réserves à y travailler. La phrase fétiche, c'est « *shrinking the conflict* », réduire pas à pas le conflit à sa seule dimension socio-économique.

Le gouvernement israélien est hétéroclite, un peu improbable de l'aveu même de ses membres, et n'a été mis en place que pour faire tomber Benyamin Netanyahu. Il ne tient que par la crainte des élections. On compare souvent le régime parlementaire israélien à celui de la IV^e République, mais il y a une différence majeure : les gouvernements de la III^e et de la IV^e République tombaient, car il y avait une possibilité de dissolution de l'Assemblée qui n'a jamais été utilisée, sauf en 1877 et en 1955. En Israël, c'est le contraire : la menace de la dissolution par le gouvernement empêche la Knesset de le faire chuter. Le régime parlementaire est proche de celui de la IV^e République, mais les gouvernements sont stables, ils tiennent trois à quatre ans – hormis durant ces deux dernières années.

L'actuel gouvernement est composé de représentants de partis très opposés. Pour prendre une image, c'est comme les pompiers qui tirent sur une toile pour sauver des gens sautant d'un immeuble, chacun tirant de son côté, à force égale : la toile ne bouge pas. Le budget et les lois sont votés.

Il y a pour la première fois un parti arabe au gouvernement, qui choisit de se concentrer sur le développement des villes et villages arabes, qui était très limité durant ces huit dernières années. Dans les villes arabes et « mixtes », les violences entre communautés lors de l'escalade israélo-palestinienne de mai 2021 ont laissé des traces. La relation franco-israélienne est bonne, mais elle reste difficile politiquement, et sensible. Cela se passe très bien au travers du *soft power*, avec la coopération culturelle, scientifique et technique. Il existe une importante communauté française et franco-israélienne, et il y a une grande demande de culture française. La partie consulaire se passe bien. Les Français et les Franco-israéliens ont redécouvert la France durant le covid, lorsqu'ils avaient besoin d'une carte d'identité ou d'un passeport français pour s'y rendre. Nous avons eu une augmentation de 25 % des inscrits au consulat en 2021. Il y a eu aussi une dimension sociale avec la crise économique. Nous avons dû aider nos concitoyens : ces deux dernières années, 95 % des aides sociales ont été accordées à des gens qui n'étaient auparavant pas inscrits au consulat. Nous avons modifié les relations entre les autorités françaises – ambassade, consulat, Institut français et Business France – et les populations israélienne et franco-israélienne. Il y a eu la visite du Président de la République, et le président Isaac Herzog se rendra en France dans les prochaines semaines.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour cet éclairage novateur sur le volet institutionnel. Comment l'ambassade de France défend-elle une solution à deux États dans cette situation ?

M. François Bonneau. – C’est un plaisir de vous entendre. Après un premier scandale à l’été 2021, un deuxième a éclaté en janvier 2022 concernant le logiciel Pegasus de NSO Group, qui a espionné des dizaines de personnalités israéliennes : hommes politiques, hommes d’affaires, juristes... De nouvelles révélations sur des personnalités françaises sont-elles à attendre ? Quelles sont les conséquences de cette affaire sur la démocratie israélienne ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je voulais poser la même question.

M. Jacques Le Nay. – La normalisation des relations entre Israël et les pays musulmans se poursuit durablement. Ce tournant géopolitique va-t-il accroître l’isolement iranien sur la scène régionale ? Benny Gantz a rencontré Mahmoud Abbas fin décembre. Quel sens donner à cette rencontre alors que le Premier ministre Naftali Bennett refuse le dialogue avec les autorités palestiniennes ? Avez-vous observé des changements d’attitude d’autres pays depuis le transfert de l’ambassade américaine à Jérusalem ?

M. Joël Guerriau. – Merci pour vous propos très clairs. Les Émirats arabes unis ont un différend avec Israël sur la sécurité aérienne. Quelles sont les relations d’Israël avec les États arabes, et en particulier avec la Turquie ?

L’Iran et les États-Unis négocient sur l’accord nucléaire, ce qui choque Israël. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Emmanuel Macron veut remettre à zéro le compteur des relations entre Israël et la France. Qu’est-ce que cela signifie ; un changement de notre position pour une solution à deux États ou un seul État ?

Mme Gisèle Jourda. – Israël a été admis comme observateur au sommet de l’Union africaine. L’accréditation a évité un vote qui aurait pu provoquer une scission sans précédent au sein de l’Union africaine qui fête ses vingt ans.

À la lumière de l’accord sécuritaire « Mémoire d’entente en matière de défense » entre le Maroc et Israël aux lourdes conséquences régionales, notamment entre le Maroc et l’Algérie, quels sont les contours des relations diplomatiques entre Israël et les pays africains ? Comment la France se positionne-t-elle par rapport à ces évolutions ?

M. Éric Danon. – Nous en découvrons chaque jour davantage avec Pegasus. Lorsqu’il s’agissait d’événements extérieurs à Israël, on estimait que la société pouvait vendre le logiciel après passage devant une commission d’autorisation, ces logiciels étant considérés comme des armes. Désormais, l’affaire vire au scandale en raison d’une utilisation interne au pays, y compris avec un impact potentiel sur les procès de M. Netanyahu, dans l’hypothèse où certains opposants auraient été écoutés.. Ensuite, en matière de *data*, les Israéliens nous interrogent sur nos pratiques. La Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) les intéresse beaucoup. Ils veulent travailler à une régulation internationale de la vente de ces logiciels. Pour l’instant, c’est embryonnaire. Cela débouchera peut-être sur une convention internationale ou une annexe au traité sur le commerce des armes. Nous ne sommes qu’au début du scandale.

Concernant l’Iran, les accords d’Abraham modifient l’équation régionale. Il n’y aurait probablement pas eu ces accords si l’Iran n’avait pas été si agressif envers Israël et plusieurs pays sunnites, en particulier dans le Golfe. Comme l’Iran veut étendre son influence

sur la région, en Irak, en Syrie, au Liban, au Yémen, plusieurs pays sunnites ont en partage une perception d'une menace accrue de la part de leur ennemi commun : l'Iran.

Les accords d'Abraham et la reprise des relations israélo-marocaines ont clivé le monde sunnite. L'arbitre des élégances restera l'Arabie saoudite où l'on sait que plusieurs lignes coexistent au sein des cercles dirigeants avec une rupture générationnelle entre ceux, les plus anciens, qui continuent de défendre la position saoudienne traditionnelle sur la question palestinienne, et d'autres qui se montrent plus ouverts à un rapprochement avec Israël...

Les relations avec les États arabes s'améliorent de plus en plus. Chacun y trouve un avantage réciproque. Alors que les Émirats arabes unis, le Maroc et Bahreïn sont partis à fond de train avec l'ouverture de représentations diplomatiques, avec des relations commerciales... De très nombreux Israéliens sont allés voir l'exposition universelle à Dubaï, dans des avions d'El Al qui survolaient l'Arabie saoudite... C'était impensable il y a quatre ou cinq ans.

Le gouvernement Netanyahu était publiquement opposé aux accords sur le nucléaire iranien (*Joint Comprehensive Plan of Action*, ou JCPOA). La sortie du JCPOA de Donald Trump pour mettre une pression maximale sur l'Iran – « *maximum pressure* », « *squeeze Iran* » – a été une erreur que l'administration Biden a voulu corriger. Les Israéliens se sont adaptés à cette réalité nouvelle en étant prêts à tolérer le retour à l'accord selon des modalités très dures sur l'ensemble des sujets sur lesquels l'Iran représente une menace : le nucléaire, le balistique et l'influence militaire régionale. Quelle qu'ait été la nature et les objectifs des discussions de Vienne, les Israéliens ne s'y sont jamais sentis liés et feront ce qu'ils veulent, même dans l'hypothèse d'un retour au JCPOA, s'ils estiment que leur sécurité est menacée.

L'Iran joue la montre et poursuit ses avancées préoccupantes en matière d'enrichissement nucléaire, se rapprochant du seuil. Les Israéliens ne croient pas aux accords de Vienne, mais ils n'ont pas plus confiance dans l'administration Biden. Les Israéliens s'inquiètent d'un « deal » au rabais que les Américains seraient pressés de signer pour pouvoir se concentrer sur d'autres thématiques plus brûlantes pour leurs intérêts, à commencer par le dossier chinois. Tel-Aviv n'a donc cessé de passer des messages clairs à Washington pour rappeler l'importance vitale du dossier pour Israël et pour évoquer avec l'administration Biden des scénarios alternatifs à ceux d'un accord, afin de préparer les conditions de la coopération entre les deux pays sur le dossier dans l'hypothèse d'un échec des négociations de Vienne.

Mme Jourda a évoqué le sommet de l'Union africaine (UA). Il y a évidemment une dynamique de rapprochement entre Israël et l'UA depuis 2020 ; je pense notamment aux accords avec le Soudan et le Maroc. D'ailleurs, Israël bénéficie d'un statut d'observateur depuis juillet 2021. L'Algérie et l'Afrique du Sud ont essayé de rompre cette dynamique lors du dernier sommet. Il n'y a pas eu de vote sur le statut d'observateur ; cela aurait sans doute exposé l'UA à une scission. Le sujet est trop sensible. Le dossier sera réexaminé au prochain sommet.. Je pense qu'il y aura un rapprochement, mais les tensions sont réelles.

M. Guillaume Gontard. – Le rapport relatif aux conditions de vie des Palestiniennes et des Palestiniens qu'Amnesty International a rendu la semaine dernière emploie des mots très forts en évoquant un « système d'apartheid » à l'encontre du peuple palestinien dans son ensemble. Plusieurs organisations non gouvernementales (ONG)

israéliennes et internationales partagent ce constat. La Cour pénale internationale a ouvert une enquête sur les crimes commis dans les territoires palestiniens. Un envoyé de l'ONU soulignait récemment l'urgence de réformes politiques et économiques. Comment ces rapports et enquêtes sont-ils perçus en Israël ?

Pouvez-vous nous détailler les actions entreprises par la France pour inverser la dynamique de domination d'Israël sur les populations palestiniennes ?

La nouvelle coalition politique en Israël, que vous avez qualifiée de centriste, semble sur la même ligne que l'ancienne s'agissant du processus de paix, avec un effacement de la question palestinienne. Pourtant, vous indiquez voir des éléments d'amélioration. Pourriez-vous nous en donner quelques exemples concrets ?

Mme Nicole Duranton. – Le Premier ministre israélien a récemment échangé avec Joe Biden, qui va se rendre en Israël ; il a d'ailleurs hâte d'y aller. Pensez-vous que cette visite puisse faire renaître une certaine confiance des Israéliens envers les États-Unis ?

M. Olivier Cadic. – Les accords d'Abraham ont été un *game changer* pour le développement de la paix dans la région. Nous prévoyons de faire une conférence au Sénat sur le sujet au début du mois de mai, afin d'analyser les effets de la dynamique engagée.

Selon vous, Israël, qui est devenu une puissance économique régionale, pourrait-il influencer positivement la situation au Liban, afin de contrebalancer l'action du Hezbollah, qui agit en proxy de l'Iran ?

Je connais votre engagement en faveur de la francophonie pour avoir participé à un événement à vos côtés. À cette occasion, j'avais appuyé votre démarche de soutien à l'adhésion d'Israël à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Où en sommes-nous à cet égard ?

Lors de mon déplacement en Israël, notre attaché de coopération éducative m'a permis de mesurer l'importance du chantier pour organiser et développer l'enseignement français et l'enseignement du français en Israël. Pourriez-vous faire un point sur les efforts que vous avez entrepris en la matière ?

M. Pascal Allizard. – La relation entre Israël et la Chine est une relation ancienne, historique, et parfois difficile. Néanmoins, la Chine est devenue le troisième partenaire commercial d'Israël. Elle propose d'ailleurs sa médiation dans le conflit avec la Palestine. Tout cela crée des interférences fortes dans la relation entre Israël et les États-Unis.

Malgré les tensions entre Israël et l'Iran, ce dernier a une relation très positive avec la Chine, conformément à la politique arabe historique de cette dernière. Si nous comprenons bien la stratégie du lotus de la Chine, quelle est celle d'Israël ? Comment les choses évoluent-elles avec le nouveau gouvernement israélien ?

L'interdiction de la 5G de Huawei en Israël est-elle un pas tactique, une mesure de sécurité intérieure ou une concession faite aux États-Unis ?

M. Pierre Laurent. – Vous avez décrit ce qui semble être une forme d'enterrement de la solution à deux États, en soulignant les éléments qui vous conduisent à considérer qu'une telle perspective s'éloigne de jour en jour. Or si le clivage générationnel

existe chez les Palestiniens, je ne suis pas sûr que la question nationale palestinienne ait disparu, y compris au sein des jeunes générations.

D'aucuns évoquent parfois, et vous-même avez utilisé cette expression, la solution à un État. Mais de quoi s'agit-il concrètement ? Car personne ne définit cette solution à un État. Si vous discutez avec des Palestiniens qui envisagent cette hypothèse, ils insisteront sur l'absence d'égalité des droits. Et j'imagine que la réponse de M. Bennett serait la même que pour la solution à deux États : la terre est juive et l'État est juif. Dès lors, les Palestiniens qui vivraient dans cet État ne pourraient pas être des citoyens de plein droit. En réalité, la solution à un État n'est pas une solution : c'est plutôt un problème si la perspective est l'égalité pleine et entière des droits. Renoncer aujourd'hui à la solution à deux États, même si elle est peut-être difficile à mettre en œuvre, n'est-ce pas voir demain apparaître de nouveaux problèmes ?

Parmi les signaux contradictoires, vous avez fait référence à la position ambiguë du Premier ministre. D'un côté, il invoque le développement des territoires. De l'autre, il laisse la violence des colons impunie. Ne risque-t-on pas d'ouvrir la voie à une coopération économique française ou européenne dans les territoires occupés alors que c'est aujourd'hui théoriquement réprouvé par le droit international ?

M. Hugues Saury. – Le 8 juin 2014, la Commission européenne entérinait la participation de l'État hébreu au programme scientifique Horizon 2020. Des actions ambitieuses en matière de santé publique et de lutte contre le changement climatique ont été ainsi développées avec succès. Le 6 décembre dernier, un nouvel accord a été trouvé pour que Jérusalem rejoigne le programme Horizon Europe, en vertu duquel près de 100 milliards d'euros seront consacrés à la recherche et à l'innovation de l'Union européenne sur la période 2021-2027.

Alors que les atouts d'Israël sont reconnus par l'ensemble de nos voisins européens, la France parvient-elle à tirer profit d'un tel partenariat ? La prudence diplomatique de notre pays face à la politique territoriale israélienne ne nous empêche-t-elle pas de bénéficier pleinement de l'excellence d'Israël en matière de développement technologique ?

M. Éric Danon. – M. Gontard a évoqué le rapport d'Amnesty International et l'effacement – en fait, il s'agit plutôt d'une perte de centralité – de la question israélo-palestinienne dans les débats. Le rapport d'Amnesty a été considéré comme outrancier par les autorités israéliennes. Ici, lorsque vous parlez d'« apartheid », les gens ferment les écoutilles ; même ceux qui ne contestent pas les discriminations. Les États-Unis et l'Allemagne l'ont catégoriquement rejeté, et le Royaume-Uni a suivi. La position de la France sur le sujet étant bien connue, notre pays n'a pas à commenter les rapports des ONG.

Je n'ai pas dit que la solution à deux États était enterrée ou que la question nationale aurait disparu. Simplement, que sa dimension politique n'est plus centrale dans les débats.

Comme je l'évoquais, il y a des gestes socio-économiques (y compris par exemple par des prêts israéliens de 600 millions de shekels, soit environ 150 millions d'euros, à l'Autorité palestinienne). Pour Israël, la question centrale est de contenir la poussée du Hamas et du Jihad islamique palestinien.

Joe Biden va effectivement essayer de renouer une relation plus classique avec Israël. Je ne suis pas sûr que cela marche, car il apparaît très faible ici. Les Iraniens considèrent que les Américains se détournent des sujets du Moyen-Orient, et le retrait d'Afghanistan n'a pas amélioré l'image des États-Unis auprès des populations de la région. Naftali Bennett ne veut pas d'un retour à la relation qui était en vigueur à l'époque de Barack Obama.

La conférence du Sénat au mois de mai sur les accords d'Abraham sera importante. Je me réjouis qu'elle se tienne.

Israël a proposé de l'aide, y compris humanitaire, et de l'eau au Liban. Pour l'instant, les Libanais ont refusé. Je vous rappelle que les deux pays se considèrent en guerre. Israël refuse d'investir les mécanismes multilatéraux d'aide, de par son refus traditionnel d'internationaliser quoi que ce soit des conflits avec ses voisins. Les Israéliens mettent en avant leur rôle de dissuasion par rapport au Hezbollah, auquel ils font régulièrement passer le message qu'ils savent parfaitement où se trouve Nasrallah et qu'ils pourraient envoyer un tapis de bombes sur Beyrouth en cas de provocations militaires très fortes de la part de l'Iran.

Israël devrait faire partie de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Il y a environ un million de vrais francophones. Mais les statuts de l'OIF prévoient qu'il faut l'unanimité pour accueillir un nouveau membre. Or le Liban fait blocage. Et quand bien même le Liban lâcherait prise, l'Algérie se tient en embuscade pour faire blocage à sa place. C'est évidemment une décision politiquement très sensible. En attendant, Israël travaille de différentes manières sur la francophonie ; je considère qu'il a sa place au sein de l'OIF. Aujourd'hui, 25 % des parlementaires de la Knesset sont francophones.

La relation entre Israël et la Chine est forte et ancienne. Et le modèle des start-up israéliennes est complètement différent de celui des start-up françaises. En Israël, le rêve des entrepreneurs, c'est de vendre à l'étranger. Cela intéresse énormément la Chine, qui y fait son marché. Mais les Américains s'y opposent, car certaines ventes d'Israël à la Chine portent sur des éléments extrêmement sensibles, y compris d'un point de vue militaire, pour les États-Unis. C'est une source de tensions avec Israël, y compris à l'époque où Donald Trump et Benyamin Netanyahu étaient simultanément au pouvoir.

En dépit des questions politiques et de la clause territoriale, Israël est un marché très porteur pour les entreprises françaises, notamment dans les secteurs des infrastructures, de l'énergie et des nouvelles technologies. Au cours des six derniers mois, nous avons gagné un certain nombre de contrats, certes à bas bruit, afin d'éviter de déclencher l'ire de plusieurs groupes sur internet. Les contrats remportés concernent la coordination des lignes du métro de Tel-Aviv, la plus grande centrale solaire d'Israël. Nous avons également une coopération spatiale. Le fait qu'Israël ait été admis au titre de pays associé dans le cadre d'Horizon Europe est fondamental pour lui et pour nous. Contrairement au Royaume-Uni ou à la Suisse, Israël a réussi son examen de passage, ce qui est intéressant pour le spatial, la coopération universitaire ou les grands programmes d'ordinateur quantique. J'en viens à la question la plus politique. Même si les ambassadeurs ne sont jamais censés donner leur opinion personnelle, je vous fais part de ma conviction profonde. Je suis profondément pour la solution à deux États. Mais je constate que celle-ci ne marche pas avec la méthode et les paramètres qui sont utilisés aujourd'hui. Alors que le Moyen-Orient a profondément changé au cours des vingt-cinq dernières années, nous en sommes restés aux paramètres de 1967 mâtinés par les accords d'Oslo. À titre strictement personnel, je pense que ce ne sont plus les bons paramètres.

Si les Occidentaux, qui n'ont pourtant de cesse de se prononcer en faveur de la solution à deux États, ne reconnaissent pas l'État palestinien, c'est tout simplement qu'ils savent – les Palestiniens l'ont également intégré – qu'un tel État n'aurait ni armée, ni contrôle du ciel, ni contrôle de l'immigration, ni contrôle de la monnaie... Si nous attendons que toutes les conditions de la pleine souveraineté d'un État palestinien soient réunies, nous risquons de ne pas le voir de notre vivant. Mais je pense sincèrement qu'il y a d'autres moyens d'arriver au résultat par des voies différentes.

Mesdames, messieurs les sénateurs, qui parmi vous pense que la solution à deux États va être mise en œuvre à échéance raisonnable dans les paramètres de 1967 ? Qui pense qu'il puisse y avoir une autre capitale pour Israël que Jérusalem ?

Bien entendu, tout cela relève d'une décision politique. Ce n'est pas l'ambassadeur qui va faire bouger les choses. Mon rôle est de décrire les évolutions qui sont intervenues depuis que les paramètres de 1967 ont été définis. C'est ensuite au politique d'agir.

M. Christian Cambon, président. – Monsieur l'ambassadeur, vous ne faites qu'aiguiser notre envie de venir en Israël dans le cadre de notre mission tant vos réponses ont été précises et passionnantes. Je vous remercie de votre sincérité et du respect que vous portez au Parlement.

Vous nous apportez des éléments de réflexion. J'adhère tout à fait à votre position selon laquelle c'est au politique, à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne, de faire bouger les lignes.

Vous le savez, notre commission est compétente sur les questions relatives aux affaires étrangères, mais également à la défense. Nous serons très demandeurs de contacts avec des responsables militaires pour évoquer la coopération en matière de défense entre la France et Israël.

Nous sommes convaincus de l'importance de dialoguer et de se voir en face à face pour pouvoir échanger. Nous avons la volonté de vous aider et d'apporter notre modeste contribution à la présence française au Moyen-Orient.

La réunion est close à 18 heures.

Mercredi 4 mai 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le délégué général, merci de vous être rendu disponible pour cette audition, qui vise plus particulièrement à faire le point sur le domaine capacitaire. Depuis votre dernière audition ici, le 27 octobre dernier, le contexte sécuritaire européen a basculé du fait de la guerre lancée par la Russie en Ukraine le 24 février. Cette guerre s'inscrit maintenant dans la durée. L'assistance militaire occidentale à l'Ukraine s'accroît, tandis que les buts de guerre russes demeurent assez flous.

Face à ces événements, de nombreuses questions nous interpellent. Tout d'abord, alors que les États-Unis ont promis 20 milliards de dollars supplémentaires d'aide militaire à l'Ukraine, l'assistance française monte, elle aussi, en puissance. Selon les nouvelles qui nous ont été transmises, la France fournit notamment à l'Ukraine des missiles d'infanterie légers antichars (Milan), des missiles transportables antiaériens légers (Mistral) et des camions équipés d'un système d'artillerie (Caesar), ce dont le Président de la République a fait état. Il a par ailleurs indiqué que cet appui serait appelé à se renforcer.

Il vous sera sans doute difficile de nous dire dans quelle direction cela se fera, mais peut-être pourrez-vous néanmoins nous apporter des précisions sur les amputations générées par ces livraisons dans les dotations de nos armées. Nous ne pouvons en effet donner que des armes dont nous disposons dans nos stocks, et il est important de voir comment les lacunes ainsi engendrées seront comblées, sachant que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a régulièrement mis en avant les difficultés qui se présentaient dans ce domaine, difficultés bien antérieures au début de la guerre en Ukraine. Quel impact ces livraisons d'armes importantes risquent-elles donc d'avoir sur nos propres capacités et nos propres réserves ?

Cette guerre entraîne par ailleurs des augmentations conséquentes des prix et des délais d'approvisionnement pour certaines ressources. Quelle est exactement la situation et quels en sont les impacts sur les programmes d'armement ? Faut-il s'attendre à des augmentations de coût ou à des retards significatifs dans tel ou tel programme et, le cas échéant, quels seraient les programmes concernés ? Quelles sont les actions menées par la Direction générale de l'armement (DGA) pour aider les entreprises les plus affectées par cette situation ? Plusieurs entreprises, notamment petites et moyennes, font en effet état de difficultés en la matière dans nos territoires.

Au-delà de ces perspectives inquiétantes de court terme, la guerre en Ukraine constitue une rupture dans le monde post-guerre froide. Dans ce contexte, « l'ambition 2030 », définie par la loi de programmation militaire (LPM) en cours, s'avérera-t-elle suffisante ? Le risque de conflit de haute intensité, désormais bien réel, n'aura-t-il pas des conséquences que nous devons d'ores et déjà mettre en perspective ?

Ce risque était anticipé depuis déjà quelques années, mais certainement pas à un horizon aussi proche. Il nous apparaît, de manière assez consensuelle, que la remontée en puissance de nos armées doit, dès lors, s'accélérer. Quelles actions préconisez-vous, en particulier s'agissant des stocks de munitions, qui sont un enjeu de première importance ?

Enfin, des questions se posent également concernant les coopérations européennes. Plusieurs pays européens ont annoncé des augmentations de leurs budgets de défense, à commencer par l'Allemagne qui mobilise la coquette somme de 100 milliards d'euros pour moderniser ses armées. Toutefois, cet effort ne semble pas entraîner mécaniquement une relance des programmes que nous menons en coopération. C'est même le contraire qui pourrait se produire, du fait de la relance de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et du resserrement des liens avec les États-Unis.

Pourriez-vous faire un point sur les programmes de coopération, en particulier sur le système de combat aérien du futur (SCAF), qui nous inquiète toujours ? D'après les informations que nous avons recueillies, le blocage demeure entre la France et l'Allemagne. Airbus ne lâche rien sur les commandes de vol qu'il veut codévelopper avec Dassault Aviation, en contradiction avec les équilibres initiaux. Je rappelle qu'Airbus, c'est-à-dire

l'Allemagne, a le leadership sur cinq des sept piliers du programme. L'Allemagne apparaît aussi comme leader sur l'Eurodrone et le *Main Ground Combat System* (MGCS) ou « char du futur ». Ceci nécessite de notre part – particulièrement de la part du Président de la République qui se rendra sans doute à Berlin après sa prise de fonctions – un langage de clarté. La question est de savoir si les choix qui ont été posés pourront être mis en application. Ce sujet, occulté par la guerre en Ukraine et la campagne présidentielle, suscite donc incertitude et inquiétude.

M. Joël Barre, délégué général pour l'armement. – S'agissant tout d'abord de la crise en Ukraine, nous contribuons, par l'intermédiaire de nos armées, à des cessions de matériels dont certains font l'objet de commandes. Ainsi, dès le mois de mars, nous avons commandé des systèmes optroniques, notamment des jumelles de détection nocturne, auprès de Thales et de Safran. Ces matériels ont été livrés fin mars ou début avril. Nous contribuons également à la livraison, annoncée par le Président de la République, de canons CAESAR qu'il a fallu adapter pour les rendre compatibles des systèmes de commandement ukrainiens, par le biais d'un contrat passé avec Nexter.

Nous participons aussi au déploiement des matériels nécessaires au groupement tactique interarmés (GTIA) mis en œuvre en Roumanie.

Il nous faut par ailleurs répondre à ce que nous appelons des « urgences opérations », afin de doter nos armées des capacités dont elles ont besoin pour faire face au conflit en Ukraine. Le système « adaptation réactive pour la lutte anti-drones » (Arlad) en fait partie. L'enjeu est de doter les véhicules de l'avant blindés (VAB) d'un radar de détection anti-drones et d'un effecteur capable de détruire les drones – une mitrailleuse de 12,7 millimètres – qu'il est prévu de doter également d'une capacité de lancement de grenades.

Nous avons aussi procédé au profit de nos forces à des actions d'accélération dans le domaine du renseignement, en particulier concernant le déploiement des avions légers de surveillance et de renseignement (ALSR). Les deux premiers avions ont fait l'objet d'une mise en service opérationnelle en mars dernier. Nous avons aussi accéléré la recette en vol de la capacité de renseignement électromagnétique spatiale (Ceres), lancée fin 2021, en cours de première utilisation. Nos services de renseignement ont pu déjà profiter des premières capacités de ces satellites.

Nous avons en outre renforcé notre capacité d'expertise. Les modes d'emploi des matériels doivent en effet être adaptés et élargis au fur et à mesure de leur utilisation, à l'aune d'avis techniques fournis aux armées. Un processus dit d'urgence technique a été créé en ce but, qui a déjà concerné notamment des obus, ainsi que les domaines d'emport des missiles Meteor et des missiles d'interception, de combat et d'autodéfense (MICA).

Nous avons également pris en compte la nécessité de renforcer la surveillance de notre base industrielle et technologique de défense (BITD), dans la ligne de ce que nous avons mis en place au cours de la crise du covid-19.

J'en viens à présent aux enjeux capacitaires relatifs aux conflits de haute intensité.

À mi-parcours, le bilan de la mise en œuvre de la LPM 2019-2025 apparaît comme relativement satisfaisant s'agissant de la livraison aux armées de matériels de modernisation et du renforcement de leurs capacités. La mise en œuvre du programme

Scorpion, concrétisée par la mise en service de Griffons dans le cadre de l'opération Barkhane, en témoigne. La livraison des premiers Jaguar et des premiers Serval est également intervenue. Leur évaluation technico-opérationnelle par l'armée de terre est en cours, l'objectif étant de les exploiter dès 2023.

S'agissant de notre armée de l'air et de l'espace, nous avons déployé le standard F3-R du Rafale, qui peut emporter les nouveaux missiles air-air à longue portée Meteor, particulièrement performants lorsqu'associés à un radar à antenne active.

Dans le domaine naval, le sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Suffren, issu du programme Barracuda, dispose d'une capacité de lancement de missiles de croisière navals (MDCN).

Dans le domaine des avions de transport, nous avons également démontré l'efficacité de l'A400 M et du Multi Role *Tanker Transport* (MRTT) dans le cadre de l'évacuation de Kaboul en août 2021. Nous avons renouvelé nos capacités satellitaires en orbite au moyen du lancement des deux premiers satellites à composante spatiale optique (CSO), pour ce qui concerne l'observation et l'imagerie, et du lancement du premier satellite de nouvelle génération des télécommunications, Syracuse 4A. Les satellites Ceres ont aussi été lancés dans le cadre de leur première utilisation sur le front de l'est.

Sur le plan de la dissuasion, cinq essais ont été réalisés depuis 2017, portant à la fois sur notre composante nucléaire océanique et sur notre composante nucléaire aéroportée, qui se sont tous traduits par des succès, démontrant ainsi la crédibilité de notre force.

Enfin, nous avons élargi notre activité dans l'ensemble des champs de conflictualité : l'espace, la cyberdéfense, la cybersécurité, et le champ informationnel. Nous venons en outre de lancer une opération de capacité exploratoire de maîtrise des fonds marins.

Il reste deux points de difficulté sur lesquels il faut continuer à progresser, à la lumière des perspectives de conflits de haute intensité. Il s'agit du maintien en condition opérationnelle de nos équipements, de la performance des disponibilités, en particulier pour les aéronefs, et de la mise à niveau des stocks de munitions et de rechanges.

Au total, 1 150 aéronefs sont en service dans nos armées, de 41 types. Il conviendra de simplifier le nombre de types d'aéronefs utilisés, dans la ligne du déploiement de l'hélicoptère interarmées léger (HIL) Guépard. Cependant, depuis 2018, nous avons gagné cinq à dix points de disponibilité sur l'ensemble des matériels aéronautiques, notamment sur les Rafale, – sur lesquels nous atteignons une disponibilité de 60 % –, les A400 M, – disponibles à 40 %, *via* une augmentation du nombre d'heures de vol annuelles de 400 à 620 heures – et les Tigre – par l'ajout de dix appareils disponibles supplémentaires entre 2019 et 2022, soit une disponibilité de 35 %.

Ce n'est pas suffisant. Je rappelle néanmoins que nous avons lancé l'exercice de renforcement du maintien en condition opérationnelle de nos aéronefs *via* la mise en œuvre de la verticalisation des marchés de soutien en 2018. Les armées ont remis à plat quant à elle leurs organisations et leurs moyens en matière de soutien opérationnel en 2019 et 2020.

Ces efforts sont toutefois pénalisés par les chantiers capacitaires induits par les améliorations successives apportées à nos avions et à nos hélicoptères. Le standard F5 du Rafale devrait également être en préparation à partir de 2023.

J'en viens ensuite à la question des stocks de munitions. La LPM prévoit une allocation de 7 milliards d'euros pour la régénération des munitions. Cet effort a été accéléré lors de l'actualisation de 2021, au moyen de la programmation de 110 millions d'euros supplémentaires. Plusieurs catégories de munitions ont été complétées de nouveau, en particulier dans le domaine de l'armement air-sol et des obus de 155 millimètres. Nous avons également sécurisé un certain nombre de filières de production de bombes et de corps de bombes. Les programmes de rénovation à mi-vie des munitions complexes de type missile comme le système de croisière conventionnel autonome à longue portée (SCALP), l'Aster ou le MICA sont par ailleurs en cours. S'y ajoute le développement des missiles de nouvelle génération que sont le missile d'interception de combat et d'autodéfense de nouvelle génération (MICA-NG) ou l'Aster 30 Block 1 « nouvelle technologie » (BINT). De plus, des stocks de nouveaux missiles comme le MDCN et le missile moyenne portée (MMP) sont en cours de constitution.

Ces différentes actions permettent une remontée en puissance progressive de nos stocks de munitions, qui s'apprécie à l'aune de nos besoins. Il apparaît nécessaire d'accélérer ce processus. Un comité directeur du domaine capacitaire des munitions s'est tenu le 7 avril dernier avec nos armées, à l'occasion duquel plusieurs actions ont été décidées.

Nous avons reconnu en 2017 que les rechanges avaient constitué le parent pauvre des arbitrages budgétaires intervenus dans le cadre des lois de programmation militaire antérieures. Ceci a rendu la disponibilité de ces rechanges insuffisante et trop incertaine. Cette situation est en cours de révision.

Nous devons également veiller à nos capacités industrielles. Il faut qu'elles puissent réaliser ces munitions, ces rechanges et monter en cadence lorsque cela est nécessaire en particulier en cas de crise. Nous avons donc besoin d'une BITD robuste. Je rappelle qu'elle repose sur un modèle économique doté de trois piliers. Le premier est la commande publique, largement à la hausse du fait de la mise en œuvre de la LPM 2019-2025. Ainsi, les crédits de paiement annuels du programme 146 s'élèvent à environ 15 milliards d'euros, contre 10 milliards d'euros en 2017, soit une hausse de 50 % en cinq ans. Le deuxième pilier est l'exportation. À ce titre, les succès remportés par le Rafale et les frégates de défense et d'intervention (FDI) sont à saluer. Le montant de commandes devrait s'élever à plus de 60 milliards d'euros sur 2017-2022, soit une moyenne annuelle de plus de 10 milliards d'euros. Enfin, le troisième pilier de la BITD est sa nature duale. Elle doit avoir une activité civile partout où cela est possible, pour garantir la durabilité de son activité.

Nous menons trois types d'action à l'égard de notre BITD. Nous continuons tout d'abord à surveiller la santé financière de nos industries, en particulier pour les chaînes d'approvisionnement des petites et moyennes entreprises (PME) sous-traitantes de grands maîtres d'œuvre. Nous devons améliorer la sécurisation de nos approvisionnements en matières critiques – composants, matières premières. Nous devons surveiller aussi le contexte normatif. Nous voyons en effet se propager un certain nombre de règles environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) qui ont tendance parfois à ostraciser l'industrie de défense. Des rapports d'organismes rattachés à l'Union européenne proposaient ainsi d'exclure de la labellisation ESG toute entreprise qui aurait un chiffre d'affaires supérieur à 5 % dans le domaine de la défense, ce qui est évidemment inacceptable à nos yeux. La vigilance est de mise sur ce point, en espérant que ces exercices de taxonomie qui se déroulent à Bruxelles ne conduisent pas à des conclusions trop négatives pour notre industrie.

Nous y veillons aussi en sensibilisant nos banques, qui se trouvent en première ligne du financement de notre industrie de défense et qui sont également soumises à des pressions, notamment d'organisations non gouvernementales (ONG), concernant ces labellisations environnementales.

En mars dernier, dans le cadre du conflit ukrainien, nous avons engagé avec nos industriels un exercice d'identification des capacités d'accélération de production industrielle. Il s'agissait de voir avec Safran, Thales, Nexter, ou encore MBDA comment nous pourrions préparer une éventuelle montée en cadence de nos capacités de production, et d'identifier les éventuels goulets d'étranglement susceptibles de se trouver dans les chaînes d'approvisionnement ainsi que les dépendances à des fournitures étrangères susceptibles de poser des problèmes critiques en cas de crise. Nous étudions les possibilités de constituer des stocks de composants à longs délais d'approvisionnement. En moyenne, la moitié du cycle de production de nos commandes correspond à de l'approvisionnement long, ce qui est très significatif.

Constituer ainsi un stock de composants à longs délais d'approvisionnement ne représente pas, à proprement parler, un surcoût, mais une avance de trésorerie qu'il importe d'assumer financièrement. Cela nécessite donc une étude précise.

Nous réfléchissons également aux moyens d'augmenter nos capacités de production, sachant qu'une telle augmentation représente un investissement significatif pour les industriels, et générera ensuite des besoins d'entretien des nouvelles lignes de production.

Nous avons aussi à étudier la possibilité d'accélérer nos développements, à condition de réduire le cadre normatif, s'agissant notamment de la certification de nos matériels – singulièrement les drones. Il faut travailler également sur la désensibilisation de nos liens à des fournisseurs étrangers. Certains approvisionnements sont en effet critiques, notamment pour les intrants transverses que sont les composants électroniques. Ce dernier problème est d'ailleurs général, toute notre industrie se heurtant aux difficultés d'approvisionnement en semi-conducteurs.

Nous rencontrons par ailleurs depuis quelques semaines, s'agissant des composants électroniques, des difficultés avec nos partenaires américains dont les industriels ont reçu pour consigne d'accorder la priorité aux besoins des matériels américains. Cela concerne par exemple l'industriel Microchip, fournisseur de Thales pour l'électronique aéroportée. Un accord de coopération réciproque, consistant à s'accorder des droits de priorité réciproques sur nos chaînes de production, est en cours de discussion avec eux et devrait permettre de dialoguer sur ce type de difficultés de manière plus globale.

Des difficultés se présentent également dans le domaine des matériaux, notamment pour le titane. Nous suivons de près les initiatives qui pourraient être prises dans ce domaine, ce sujet débordant largement le cadre des utilisations de défense. Une mission a été confiée à Philippe Varin, qui a donné lieu à la publication d'un rapport sur les suites duquel Bercy travaille actuellement, dans lequel il préconisait notamment de créer un stock stratégique d'État sur certains métaux rares et stratégiques. Nous sommes favorables à cette idée, de même que nos industriels, notamment Dassault, Naval Group, Airbus et Safran.

Je terminerai enfin en évoquant les coopérations. Lors du sommet de Versailles des 10 et 11 mars, le Conseil européen a invité la Commission européenne, en liaison avec l'Agence européenne de défense (AED), à analyser les déficits capacitaires existants au sein

de l'Union européenne et à proposer des actions pour renforcer la base industrielle et technologique communautaire. Ce travail, auquel nous contribuons, est en cours. Une réunion est prévue le 6 mai à Bruxelles sur ce sujet.

Trois axes nous paraissent essentiels à prendre en compte. Tout d'abord, l'idée est, à très court terme, de mettre en place des outils et des moyens permettant aux États de l'Union européenne de renforcer leurs capacités, en privilégiant les armements européens. L'enjeu est ensuite, à court terme, de développer l'acquisition en commun d'armements européens, dans la suite du programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (Pedid) et du fonds européen de défense (FED). Enfin, à moyen terme, nous pensons que l'Europe doit se doter de dispositifs financiers – incitations, facilités – visant à permettre l'achat en commun de capacités et leur mise en service. Parmi les facilités que nous pourrions imaginer, le fait que la banque européenne d'investissement (BEI) soit exclue, par ses statuts, des financements de défense, mérite d'être questionné.

Nous essaierons également de promouvoir l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (Occar) – il s'agit d'une agence intergouvernementale et non communautaire –, car elle est capable d'effectuer des acquisitions de programmes d'armement.

S'agissant de la coopération avec l'Allemagne, la situation du SCAF est toujours bloquée en raison de différences de vues entre Airbus et Dassault sur le pilier 1 du projet, concernant l'avion de combat. Sur ce point, je défends la position suivante : il existe un accord entre les deux industriels concernant la phase 1B – qui devait être engagée en 2021 et que nous pouvons espérer engager d'ici fin 2022 si nous parvenons à conclure les discussions –, portant sur la période 2022-2025. Il faut qu'Airbus signe le contrat que Dassault lui a proposé sur ce point. La France, l'Allemagne et l'Espagne doivent de leur côté souligner qu'un processus d'engagement de la suite du programme a été prévu dans leur accord de coopération signé le 30 août 2021. Je propose donc que les trois États rédigent une déclaration d'intention indiquant qu'ils saluent la signature des contrats de la phase 1B, et qu'ils appliqueront les dispositions de passage de la phase 1B à la suite - dispositions qui sont prévues dans l'accord de coopération. J'ai fait une proposition à mes homologues en ce sens et j'attends leur retour dans les jours à venir.

J'ai rendez-vous avec mon homologue allemand le 10 mai prochain. Un entretien doit également avoir lieu à la même période entre le Président de la République et le chancelier Olaf Scholz. Espérons que nous arriverons à sortir de ce point de blocage.

Je suis d'accord avec vous, monsieur le Président, pour dire que nous devons être fermes à l'égard de la partie allemande concernant les engagements qui ont déjà été pris – en particulier l'organisation industrielle prévoyant une responsabilité claire par pilier. Il faut un maître d'œuvre et un architecte pour l'avion. Le meilleur du domaine doit être en l'occurrence désigné, soit Dassault France et non Airbus Allemagne. Enfin il faut que l'équilibre entre les deux pays soit apprécié à l'aune de l'ensemble des programmes en coopération.

M. Christian Cambon, président. – Que se passera-t-il si aucune solution n'est trouvée ?

M. Joël Barre. – Je veux croire à notre capacité à trouver une solution avec nos partenaires industriels et étatiques allemands et espagnols. En tout état de cause, je vous

rappelle que nous poursuivons les développements du Rafale, notamment le standard F5 prévu à l'horizon 2035.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis pour le programme 146 « Équipement des forces ». – Les entreprises de la BITD estiment que les formules de révision de prix ne sont pas adaptées à la situation actuelle de forte hausse des prix des matières premières. Au-delà, ce sont d'ailleurs tous les prix des produits, services, notamment des transports, qui augmentent, entraînant des pertes de marge. L'impact de ces augmentations se fait sentir sur les marchés en cours, mais aussi sur ceux qui sont en négociation, pour lesquels la remise d'offres devient un exercice périlleux. Comment cette hausse des coûts est-elle prise en compte dans les formules d'actualisation des prix des contrats en cours ? Ces formules permettent-elles de répercuter l'intégralité ou seulement une partie de cette hausse ? Envisagez-vous d'adapter les formules d'actualisation ?

Enfin, du point de vue des finances publiques, quel sera l'impact des évolutions des prix sur le programme 146 ? Disposez-vous de premières évaluations financières ? Quels grands programmes risqueraient d'être les plus affectés par cette situation ?

La guerre en Ukraine met en évidence les lacunes de nos armées, après trente ans au cours desquels nous avons cru pouvoir profiter des dividendes de la paix. L'agression russe nous confronte brutalement à une réalité oubliée. Certains journalistes estiment que la France est « totalement déconnectée » des besoins d'une telle guerre et évoquent le spectre de 1939.

Sans aller jusque-là, on peut néanmoins s'interroger sur l'opportunité, mais aussi sur la possibilité d'une remontée en puissance plus rapide que celle qui est envisagée dans l'actuelle LPM. Il s'agit de se concentrer sur la constitution de stocks de « consommables », existants ou à acquérir. La commission n'a cessé de rappeler depuis 2017 l'importance de constituer des stocks de munitions. Je pense ici notamment aux drones, sur l'importance desquels la commission a rédigé plusieurs rapports, sans être entendue malheureusement. Je pense également aux défenses sol-air, aux défenses de proximité du combattant de type *Man-Portable Air-Defense Systems* (Manpads), ou encore aux véhicules blindés légers (VBL) et même simplement aux camions, dont l'importance dans la logistique n'est plus à démontrer.

Quand les budgets sont limités, la question de l'arbitrage entre masse et technologie se pose nécessairement. Le MMP coûte par exemple environ 200 000 euros – hors poste de tir –, quand son prédécesseur, le Milan, ne coûte qu'une dizaine de milliers d'euros. Certes, ce n'est pas le même produit mais le curseur entre technologie et masse est-il vraiment bien placé ? C'est une question que nous posons depuis longtemps mais qui devient flagrante, notamment au vu de l'actualité en Ukraine.

Par ailleurs, relancer une chaîne de production arrêtée est long et coûteux. Ne faudrait-il pas travailler au long cours sur des cadences permettant de maintenir la pérennité des chaînes de production pour certains équipements particulièrement cruciaux ?

Je pose à présent les questions d'Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse du programme 146, qui n'a pu être présente ce jour.

Alors que nous devons accélérer la remontée en puissance face au risque de guerre de haute intensité, des moyens sont prélevés sur nos armées pour satisfaire les contrats export. Pour mémoire, douze Rafale d'occasion sont actuellement prélevés au profit de la Grèce, puis

douze autres le seront au cours des prochaines années, au bénéfice de la Croatie. Ces prélèvements correspondent pratiquement à un escadron opérationnel complet. Ces opérations doivent être compensées par l'achat d'appareils neufs. Or, s'agissant du prélèvement croate, la commande annoncée l'an dernier est reportée à 2023. Pour quelles raisons ? Quand seront livrés ces appareils, dont la chaîne de production est très sollicitée par les succès de Dassault Aviation à l'export ?

Certes les appareils neufs seront d'un standard supérieur et les produits de cession doivent permettre une modernisation de la flotte existante. Ces éléments ont déjà été portés à notre connaissance. Toutefois, en attendant, cela ne permet pas de combler le trou capacitaire.

On en revient au dilemme entre la quantité et la qualité. Faut-il, dès lors, prolonger des appareils anciens tels que les Mirage 2000C qui doivent être bientôt retirés du service ? Quelles sont les pistes que vous privilégiez ?

Le contexte actuel ne doit-il pas conduire, sur le plan européen, à une réflexion approfondie sur nos dépendances stratégiques ? La crise du covid-19 avait déjà soulevé ce problème qui n'est donc pas nouveau – mais je ne suis pas certain que nous en ayons tiré des leçons. Où en est-on ? Qu'attendez-vous, dans ce domaine, de la boussole stratégique récemment adoptée au niveau européen ?

Enfin, l'Allemagne a ouvert une enveloppe de 100 milliards d'euros d'achat d'équipements militaires. Nous avons vu dans la presse qu'elle serait largement consacrée à l'acquisition de produits américains. De quelles informations disposez-vous sur l'utilisation de cette enveloppe ? Bénéficiera-t-elle aussi aux programmes européens ?

M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – En matière de recherche et innovation, l'engagement de porter en 2022 à 1 milliard d'euros les crédits d'études amont nous semble respecté. Cette trajectoire est conforme à celle de la LPM. Nous avons cependant mis en avant trois points de vigilance concernant le budget 2022.

Le premier point a trait au projet de baisse de la dotation de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (Onera). Au vu du maintien de cette dotation à 110 millions d'euros, nous estimons avoir été entendus. Cependant, compte tenu des circonstances et de l'accroissement prévisible de l'activité de défense, ce montant nous semble constituer davantage une base de départ qu'un plafond.

Le deuxième point concerne la mobilisation effective des crédits d'études amont supplémentaires. Quelles sont les priorités à donner par la DGA au regard des enseignements de la guerre en Ukraine et des défis nouveaux que pose, par exemple, la menace de missiles hypersoniques russes ou chinois ? Alors que l'entrée en service de l'Eurodrone n'est prévue que pour 2029 pour un coût unitaire de près de 120 millions d'euros, le drone turc Bayraktar est déjà produit en masse, au prix de 5 millions d'euros. Ces écarts de chiffres doivent se retrouver dans le contenu technologique et opérationnel du produit. Pourriez-vous nous donner un éclairage sur ce point ? Quelle actualisation de la politique d'armement devons-nous mener ?

Enfin, nous craignons, comme vous, que le projet de taxonomie européenne visant à exclure les investissements dans la défense du classement des investissements durables ne tarisse le financement de notre BITD. Avec l'augmentation généralisée des budgets de

défense de nos voisins européens – Allemagne, Pays-Bas, Pologne, etc. –, peut-on envisager un changement de position de nos partenaires européens sur ce sujet ? Comment peut-on contribuer à vous y aider ?

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur pour avis pour le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Nous ne pouvons raisonner aujourd’hui comme nous le faisons il y a six ou neuf mois. La situation a complètement évolué. Nous l’avons d’ailleurs perçu à travers le changement de position, que nous pouvons juger positif, de nos amis européens quant aux efforts à réaliser dans le domaine militaire.

Comme vous le souligniez tout à l’heure, une mutation de point de vue devra s’opérer s’agissant du financement de l’armement européen. Nous pouvons espérer que les évolutions politiques constatées à la suite de l’invasion en Ukraine suivront cette ligne.

N’est-il pas indispensable, en France, d’envisager un effort financier plus important que celui qui est prévu dans le cadre de la LPM ? Compte tenu du contexte, de ce qu’il se passe en Ukraine et des perspectives de conflits de haute intensité qui se présentent, un « *big bang* » financier n’est-il pas indispensable pour nos armements et le financement de nos armées, sachant que des difficultés en matière de disponibilité sont à prendre en considération ? Un effort financier considérable est à fournir, dans le cadre de la présente LPM et de celle qui la suivra.

Par ailleurs, le renseignement français a été peu évoqué depuis le début de la guerre en Ukraine, contrairement aux renseignements américain et britannique. Est-ce par discrétion ou pour d’autres raisons ?

Nous nous étions inquiétés lors de votre précédente audition d’un risque de trou capacitaire sur les missions stratégiques du renseignement électronique d’ici la mise en œuvre du nouveau programme Falcon. Pourriez-vous nous fournir des informations à ce sujet ? Ne risquons-nous pas d’avoir du retard dans ce domaine ? Quels problèmes rencontrez-vous dans le domaine du renseignement aérien, particulièrement du renseignement spatial ?

M. Joël Barre. – Les conséquences immédiates, sur les contrats, des crises constatées dans l’approvisionnement des intrants seront traitées au cas par cas, entreprise par entreprise et contrat par contrat, comme nous l’avons fait pendant la crise du covid-19.

La plupart des formules de révision utilisées rendent correctement compte de l’évolution des prix, à l’exception de certains indices matière extrêmement volatils. La modification des formules de révision pour les marchés en cours d’exécution n’est règlementairement pas possible si le marché ne prévoit pas expressément une telle modification. Pour les marchés à venir, une attention particulière sera portée sur le choix des indices et leur poids respectif dans la formule de révision.

La hausse budgétaire de 3 milliards d’euros prévue est confirmée pour 2023.

Sur les drones, je trouve les analyses présentées sévères. Il y aura plus de 1 000 drones en service dans nos armées d’ici deux ou trois ans, contre quelques dizaines en 2017. Il est donc faux de dire que rien n’a été fait.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis pour le programme 146 « Équipement des forces ». – Parmi ces drones, combien compte-t-on de mini-drones ?

M. Joël Barre. – Nous comptons plus d’une dizaine de mini-drones du système de mini-drones de reconnaissance (SMDR), avec un retour satisfaisant de leur déploiement sur le théâtre opérationnel depuis 2019.

Nous avons aussi comme drones de contact – les mini-drones aériens embarqués pour la marine (SMDM), par exemple.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis pour le programme 146 « Équipement des forces ». – Les drones de contact forment l’essentiel de la flotte.

M. Joël Barre. – Ils ont leur utilité. Il faut avoir toute la gamme : drones de contact, drones tactiques, etc. Le drone turc Bayraktar TB2 est l’équivalent de notre Patroller.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis pour le programme 146 « Équipement des forces ». – Et la commission plaide depuis 2017 pour l’armement de ce dernier.

M. Joël Barre. – Nous y travaillons. La livraison des premiers drones Patroller constitue l’un de nos retards majeurs, mais devrait être effectuée en 2022.

Le coût du Patroller est de 6 millions d’euros. Il s’agit d’un drone de surveillance, non d’un drone d’attaque au sol comme le TB2.

Les besoins de nos programmes d’armement sont élaborés à partir d’un document unique de besoins établi en lien avec les armées et l’industrie. J’espère donc que les systèmes que nous réalisons correspondent aux besoins des armées ! L’Eurodrone répond ainsi à un besoin exprimé par nos armées.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis pour le programme 146 « Équipement des forces ». – Certes mais ce besoin a été exprimé en 2015 ou 2016. Or la mise en service est prévue en 2030.

M. Joël Barre. – L’Eurodrone est un drone utilisé pour faire du renseignement, qu’il est prévu d’armer à l’avenir. On me dit qu’il n’est pas compatible avec la haute intensité. Il n’est évidemment pas capable de pénétrer un contexte aérien contesté. Dans un tel contexte, deux possibilités se présentent : produire un drone « consommable », en acceptant le risque qu’il soit détruit par une défense aérienne, ou mettre en service un drone maintenu à une distance de sécurité, à des fins de renseignement. C’est cette seconde option qui a été retenue à travers l’Eurodrone. Un appel à projets pourra toutefois être lancé pour la production d’un drone « consommable ». Il faut s’efforcer de disposer d’une pluralité de moyens, dans la mesure de nos capacités financières.

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis pour le programme 146 « Équipement des forces ». – Le drone *Moyenne Altitude Longue Endurance* (MALE) a été conçu dans le cadre d’opérations extérieures (OPEX) déployées dans des environnements permissifs, c’est-à-dire sans couverture aérienne hostile. Or, compte tenu de l’évolution du contexte géostratégique, l’usage de drones « consommables » apparaît comme une nécessité.

M. Joël Barre. – Il faut revoir cela, ce sera l’objet de la LPM 2024-2030. Il reste néanmoins que l’Eurodrone peut être utilisé à distance de sécurité d’un environnement non permissif.

De manière générale, les questions d'équilibre entre technologie et masse doivent se poser dans le cadre de la LPM 2024-2030. Les matériels que nous construisons aujourd'hui répondent tout de même à des besoins et présentent une performance satisfaisante. Il a fallu cinq ans pour lancer le programme Eurodrone, et le contexte géostratégique a changé. Nous pouvons néanmoins continuer à l'utiliser.

Nous avons compensé la cession des Rafale d'occasion croates, dans un premier temps, par l'acquisition d'équipements additionnels, grâce aux recettes extra budgétaires obtenues de ces cessions. Une augmentation de la quatrième tranche de commande (4T+) a été prévue pour compenser les cessions à la Grèce. La commande de la 5^{ème} tranche de production Rafale, augmentée des avions de reemplément à l'issue de l'export croate est prévue en 2023 avec des livraisons à compter de 2027. Ce calendrier constitue un optimum entre les contraintes budgétaires et les capacités industrielles.

M. Christian Cambon, président. – Faire disparaître un escadron, ce n'est pas rien !

M. Joël Barre. – Oui, mais je rappelle qu'une hypothèque pesait sur notre tête dans le cadre de la loi de programmation, et que le succès à l'export était la seule façon de la lever.

Dassault Aviation a augmenté sa production à une cadence de trois avions par mois. Si nous demandions une augmentation à hauteur d'un avion supplémentaire par mois, cela aurait un coût important. De plus, cette ligne de production supplémentaire devrait ensuite être entretenue.

S'agissant des chaînes de production, nous devons arriver à concilier la constitution de stocks et la montée en puissance de la production, en lien avec les industriels. Cet exercice est en cours.

La loi portant sur la création du fonds spécial de 100 milliards d'euros annoncé par l'Allemagne n'est pas encore votée compte tenu des règles constitutionnelles allemandes de limitation de l'endettement public. Or, alors qu'elle ne peut, dans ce contexte, engager de programme en coopération européenne, cela ne l'empêche pas de contracter des *Foreign Military Sales* (FMS) avec les Américains. Espérons donc que nous arriverons à trouver un accord sur le SCAF.

M. Christian Cambon, président. – Il faudra avoir le courage de tirer les conclusions de cette situation.

M. Joël Barre. – Ce point devra être tranché d'ici l'été.

Par ailleurs, le contrat d'objectifs et de performance 2022-2026 de l'Onera vient d'être signé. C'est donc cette trajectoire qui prévaut. Des révisions pourront toutefois survenir dans le cadre de la LPM 2024-2030.

S'agissant des moyens de renseignement, les satellites Ceres sont en train d'être mis en service, avec des premiers résultats opérationnels. Il s'agit du premier système satellitaire de renseignement d'origine électromagnétique (ROEM).

Dans le domaine du ROEM aéroporté, un problème se pose compte tenu du retrait du Gabriel annoncé pour 2022. Le déploiement, en remplacement, de l'Archange prendra un

certain temps. Nous sommes en train d'assurer le démarrage de la réalisation de cet avion. Nous avons par ailleurs accéléré le déploiement des ALSR.

M. Guillaume Gontard. – Quelles conséquences les difficultés d'approvisionnement en composants électroniques et en titane rencontrées par les entreprises auront-elles sur les futures commandes ? Quelles actions la DGA mène-t-elle auprès des industriels, notamment des entreprises sous-traitantes, pour garantir leurs capacités de production ?

M. Jacques Le Nay. – Combien de canons Caesar sont-ils en service sur les théâtres d'opérations et de combien d'entre eux disposons-nous en stock ? Combien pourrions-nous envoyer en Ukraine et sous quel délai, sachant qu'il faut tenir compte de leur adaptation, de la formation nécessaire pour leur utilisation, de leur livraison et de leur mise en opération ? A-t-on les capacités financières de renouveler le stock que nous n'avons plus ?

M. Bruno Sido. – Les services de renseignement français n'ont pas annoncé, contrairement à leurs homologues américains, l'attaque russe en Ukraine. Le général placé à la tête de la Direction du renseignement militaire français (DRM) a récemment été remplacé. Il était notamment chargé de la surveillance à partir de l'espace. Y-a-t-il eu une défaillance matérielle ou humaine ?

Les Ukrainiens ont-ils été formés ou sont-ils formés à l'utilisation des matériels sophistiqués qui leur sont livrés par les pays membres de l'OTAN ?

Enfin, quelles sont les pistes envisagées pour relancer le programme MGCS ? De nouveaux acteurs industriels sont-ils attendus pour rééquilibrer le projet ? Un plan B est-il envisagé, avec les partenaires du programme Scorpion, par exemple ?

M. Philippe Paul. – Pour le programme 178, le niveau de stock correspondait en 2021 aux trois quarts des besoins. Des tensions étaient constatées notamment sur les mortiers et les bombes. Les stocks de munitions complexes correspondaient à 40 % des besoins. La prochaine LPM sera cruciale pour reconstituer nos stocks de munitions : 6 à 7 milliards de munitions devront être acquis d'ici 2030, pour un stock évalué aujourd'hui à 8 milliards.

Il faudra veiller à placer les bons curseurs sur le niveau de technicité des munitions, la durée de leur fabrication et leur lieu de stockage. Il faut réfléchir à la réhabilitation du dépôt des Bouches-du-Rhône situé à Fontvieille et, de manière générale, à notre autonomie stratégique. Nous n'avons plus de fabricant français de poudre, celle-ci étant produite en Pologne. Toutes ces questions sont-elles prises en compte dans le nouveau contexte géostratégique ?

M. Philippe Folliot. – Des analyses ont-elles été conduites par la DGA, conjointement avec nos forces armées, pour adapter nos moyens aux combats du futur, au vu de ce qu'il se passe en Ukraine ? Un retour d'expérience sera-t-il établi sur ce point ?

Le groupe Thales a racheté la branche « simulation » de l'entreprise Ruag. Comment analysez-vous ce dossier ?

Enfin, la disponibilité à 40 % des A400 M paraît faible. Ceci peut avoir des conséquences tactiques, ainsi que sur la préparation opérationnelle des forces, notamment parachutistes. Quels moyens pourraient être mis en œuvre pour faire remonter le taux de disponibilité de ces matériels ?

M. Olivier Cadic. – Je reviens sur l’acquisition annoncée de la Compagnie industrielle des lasers (Cilas) par Safran et MBDA. La société Lumibird souhaitait également présenter une proposition d’achat. Cette entreprise de taille intermédiaire (ETI) bretonne, leader européen des technologies lasers, est actuellement actionnaire de Cilas à hauteur de 37,5 % et enregistre de nombreux progrès, notamment en matière de lutte anti-drones. Il ne me paraît pas souhaitable de bloquer cette acquisition. La DGA est-elle prête à accompagner Lumibird pour que cette société puisse servir les besoins de tous les intégrateurs de défense français et européens ?

M. Joël Barre. – L’analyse des capacités qui pourraient être engagées au vu des difficultés d’approvisionnement de la BITD est en cours, avec l’ensemble de nos maîtres d’œuvre. Il s’agira d’un chantier fondamental pour la LPM 2024-2030.

Un programme de rénovation et d’évolution du Caesar dit « Caesar de nouvelle génération » est en cours. Au total, 76 Caesar sont en service. Le programme de modernisation porte à la fois sur la mobilité du véhicule et la protection de la cabine. Les six Caesar qui ont été livrés aux Ukrainiens ont été prélevés sur nos stocks.

Une première analyse a été conduite sur le stock de munitions, avec nos armées, dans le cadre du comité directeur du domaine capacitaire munitions (Capamun). Ce sera l’une des entrées de la mise à jour de la LPM.

Je ne me prononcerai pas sur l’organisation des services de renseignement, cette question ne relevant pas de mon champ de responsabilités.

Le programme MGCS est en phase d’étude d’architecture initiale jusqu’au printemps 2023. Les discussions se poursuivent avec l’Allemagne concernant l’organisation industrielle des développements technologiques que nous voulons lancer, en particulier sur le partage des responsabilités du canon et des munitions entre Nexter et Rheinmetall. Nous discutons également de la possibilité de nous doter d’un maître d’œuvre architecte franco-allemand unique, pour la suite, incluant Krauss-Maffei Wegmann-Nexter Defense Systems (KNDS), Rheinmetall, et Thales.

La reprise de la participation d’ArianeGroup dans Cilas par Safran et MBDA est en cours de concrétisation. Dans un deuxième temps il faudra traiter le problème de l’organisation industrielle à mettre en œuvre entre Safran, MBDA et Lumibird. Nous interviendrons autant que nécessaire à ce moment-là. La reprise de Cilas par Safran et MBDA apparaît néanmoins comme une bonne chose. Les technologies d’armes à effet laser sont en effet en plein développement, notamment pour la destruction de drones. Il ne s’agit donc pas seulement de technologie laser. Cela doit être englobé dans un système d’ensemble de lutte anti-drones.

Nous disposons d’une flotte de dix-huit avions A400 M, dont six sont en chantier de rattrapage de performance. En effet, la mise en service des A400 M dotés de leurs pleines capacités n’est pas encore achevée compte tenu du retard accumulé sur ce programme. La livraison de l’ensemble des avions de la flotte, dotés de leurs pleines capacités, ne sera finalisée qu’en 2024. Les avions passent donc en chantier de rétrofit au fur et à mesure de leur livraison, ce qui pénalise leur disponibilité. Ce handicap se résorbera au fur et à mesure de la livraison des nouvelles capacités.

L'accord de rachat de la branche « simulation » de Ruag par Thales est à saluer. Nous l'avons d'ailleurs soutenu depuis le début.

Enfin, s'agissant de la production de poudre, je vous répondrai par écrit, monsieur le sénateur, car je n'ai pas ces éléments en tête.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour cet échange riche, dont nous avons besoin dans un contexte particulièrement bouleversé. Nous resterons attentifs à l'adaptation de notre appareil de défense aux nouvelles circonstances. La suggestion que vous avez faite de lancement d'une nouvelle LPM relève du bon sens.

Le sujet de la défense aérienne n'a pas été abordé au cours de cette audition, alors même que plusieurs questions se posent à la lumière des drames qui surviennent en Ukraine. L'Allemagne a annoncé son intention de se doter d'un bouclier antimissile semblable au « dôme de fer » israélien. La question se pose donc de savoir si les Européens ne pourraient pas travailler ensemble sur la défense anti-aérienne.

Mardi 24 mai 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition du général de division Pierre-Joseph Givre, directeur du Centre de doctrine et d'enseignement du commandement (CDEC) de l'armée de Terre

Cette audition ne donne pas lieu à un compte rendu.

Communication sur la mission en Roumanie

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, Philippe Paul, Olivier Cigolotti, Gilbert Bouchet et moi-même, ainsi que Marie-Arlette Carlotti par visioconférence, allons maintenant vous présenter le rapport consécutif à la mission que nous avons menée en Roumanie du 5 au 8 avril dernier.

Cette mission, qui ne figurait pas dans le programme de travail initial de notre commission, est née de la conjonction de deux événements : la difficulté rencontrée pour organiser la mission au Sahel que le Bureau de notre commission avait décidée et, dans le contexte de la guerre en Ukraine, la projection en Roumanie de la mission Aigle dans le cadre du dispositif « bataillon fer de lance » de l'Otan.

Nous entendions nous rendre compte à la fois de la mise en œuvre par la France de sa participation à la réassurance du front est de l'Otan et de la manière dont la Roumanie fait face à l'afflux de réfugiés ukrainiens. Bien entendu, il s'agissait aussi d'examiner comment nous pouvions aider la Roumanie dans cette épreuve.

À la suite de l'événement majeur que constitue la guerre en Ukraine, la ministre des armées a commencé à évoquer la projection de soldats français en Roumanie dès avant le 24 février dernier. J'avais, à l'époque, souligné que le Parlement n'avait nullement été informé avant que le sujet ne soit abordé dans la presse.

L'agression de l'Ukraine par la Russie, le 24 février, a provoqué une accélération. La France avait accepté d'assumer l'alerte dans le cadre de l'Otan, c'est-à-dire d'être en état de projeter les éléments principaux d'un bataillon fer de lance. C'est dans ce cadre qu'ont été déployés nos soldats.

M. Olivier Cigolotti. – La mission Aigle a été déployée en Roumanie dans un délai extrêmement court : les 15 jours prévus par le contrat Otan ont été respectés, nos premiers hommes arrivant sur place le 2 mars. Il s'agit d'une prouesse, et nos alliés en ont été admiratifs.

Nous avons déployé des éléments de valeur : 526 hommes, pour l'essentiel des chasseurs alpins. Il s'agit principalement du 27^e bataillon de chasseurs alpins (BCA) d'Annecy, appuyé par des éléments du 126^e régiment d'infanterie de Brive, du 4^e régiment de chasseurs de Gap et du 93^e régiment d'artillerie de montagne de Varces.

Signalons que les chars AMX 10 RC du 4^e régiment de chasseurs se situent, avec leurs canons de 105 mm, au sommet de la puissance de feu des blindés présents en Roumanie.

En complément de notre engagement, la Belgique a déployé 300 hommes, arrivés le 10 mars. Le bataillon fer de lance était donc opérationnel moins de trois semaines après l'attaque russe.

Ce bataillon s'est installé sur la base aérienne Mihail Kogalniceanu, dite MK, où sont aussi basés l'ensemble des hélicoptères américains de la zone, ainsi que des renforts d'autres alliés de l'Otan. Lorsque nous y étions, s'y trouvaient des Eurofighter Typhoons britanniques et italiens. Il faut mentionner aussi une antenne médicale fournie par les Pays-Bas.

Je retiens de notre visite sur place une impression de grand professionnalisme et de grande efficacité opérationnelle. Le commandant de la mission Aigle nous a présenté le matériel, essentiellement français, mais comprenant aussi des blindés Piranha belges sur un parking en stabilisé qui, trois semaines plus tôt, n'était encore qu'un champ.

Enfin, depuis notre visite, la France a déployé sur place un système de protection antiaérienne SAMP-T Mamba. C'est là une très bonne nouvelle pour nos forces et nos alliés, autant qu'un révélateur de la réalité et de la proximité de la menace.

M. Christian Cambon, président. – Je voudrais rappeler, puisque nous parlons du très bon système SAMPT-T Mamba, que ces systèmes n'ont qu'un seul défaut : ils sont remarquablement peu nombreux dans nos forces ! Nous n'en avons, en tout et pour tout, que 8 pour toute la France ! Je crois que c'est un des points où nous devons porter notre vigilance, dans les mois qui viennent. C'est très symptomatique d'une vision des choses où la guerre serait nécessairement loin, et il nous suffisait de quelques systèmes pour protéger nos déploiements en OPEX ou des événements particuliers en métropole (G7, 14 juillet...).

Je cède maintenant la parole à Philippe Paul, pour parler de l'insertion de la mission Aigle dans la posture de réassurance du flanc est de l'OTAN, et des suites possibles.

M. Philippe Paul. – Si le déploiement de la mission Aigle s'inscrit dans le contexte général de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, il est utile de souligner les raisons plus précises de notre projection en Roumanie.

La base MK se situe à l'est de ce pays, au bord de la mer Noire : concrètement, à quelques minutes de vol de la Moldavie et de l'Ukraine. Odessa est à la même distance de la frontière roumaine que Bucarest – environ deux heures de voiture.

Il faut bien se représenter que la désormais célèbre Île des serpents, prise par les Russes aux premiers jours de leur offensive, ne se situe qu'à 45 km des côtes roumaines. Les Ukrainiens frappent régulièrement ce point stratégique, car les Russes tentent d'y installer des systèmes antiaériens et des batteries de missiles anti-navires qui leur permettraient d'interdire l'accès des navires à Odessa. Ils entendent ainsi asphyxier l'Ukraine en l'empêchant d'exporter ses céréales comme de recevoir du matériel par bateau.

La Moldavie est dans toutes les têtes, avec sa région sécessionniste prorusse de Transnistrie. La plupart des analystes pensent que, si les Russes avaient réussi à attaquer Odessa, ils auraient pu occuper la totalité de la bande côtière ukrainienne et établir une continuité territoriale de la Russie à la Transnistrie en passant par le Donbass et le district de Kherson : on aurait sans doute assisté au dépeçage de la Moldavie ou à l'installation en Moldavie d'un gouvernement fantoche prorusse.

Ce risque, qui n'est pas écarté à moyen terme, est l'une des raisons du renforcement de la présence de l'Otan en Roumanie. Ce pays pourrait rapidement rejoindre la Pologne et les États baltes en première ligne.

Rappelons que la Transnistrie abrite déjà, en plus des milices séparatistes, des troupes régulières russes – moins de 2 000 hommes, mais l'armée moldave est elle-même très peu nombreuse.

La guerre en Ukraine porte donc en germe une possibilité d'extension à la Moldavie, ce qui doit inviter à la plus grande vigilance.

C'est aussi pourquoi le contingent de la mission Aigle est conçu comme une préfiguration d'une implantation plus durable d'un élément pérenne du dispositif de réassurance. Pour la première fois, la France sera la nation-cadre de ce déploiement.

Notons que les Belges pourraient, à terme, alterner avec des troupes néerlandaises, dans le cadre des coopérations internes au Benelux. C'est donc une nouvelle brique de défense européenne que nous voyons se dessiner dans ce contexte difficile.

M. Christian Cambon, président. – Nous avons ressenti sur place la tension, parce que la menace est de chaque instant, et émotion devant les cohortes de réfugiés en provenance d'Ukraine. Gilbert Bouchet va maintenant intervenir sur ce second point.

M. Gilbert Bouchet. – L'attaque russe a entraîné un exode massif de réfugiés dans les pays limitrophes de l'Ukraine, à commencer par la Pologne, mais aussi dans tous les pays proches.

La Roumanie a été une destination importante, en particulier pour les réfugiés du sud de l'Ukraine. Au cours des cinq semaines écoulées entre l'attaque russe et notre mission, 600 000 réfugiés ukrainiens sont ainsi arrivés en Roumanie. Lorsque nous étions sur place, le rythme des arrivées tendait à se ralentir, en raison de la capacité de l'armée ukrainienne à stopper, voire à repousser l'avancée russe.

Nombre de ces réfugiés sont en transit : la plupart avait pour destination finale la Pologne. D'autres ont gagné les pays d'Europe occidentale, soit qu'ils y aient déjà des attaches, soit qu'ils aient accepté une proposition de relocalisation.

Le profil de ces réfugiés est très particulier : il s'agit pour l'essentiel de femmes et d'enfants. La quasi-totalité des hommes en âge de combattre sont restés en Ukraine, d'où ils ne peuvent d'ailleurs pas sortir compte tenu de la mobilisation générale. Les personnes âgées qui n'étaient pas en état de fuir sont également restées en Ukraine.

La plupart de ces réfugiés n'ont qu'une hâte : rentrer en Ukraine pour retrouver leur père, leur mari ou leur fils. Preuve de cette volonté de retour, les autorités ukrainiennes estiment que, à la faveur de l'échec de l'armée russe au nord de l'Ukraine, un million de réfugiés sont déjà retournés dans leur pays.

Pour ces différentes raisons, le nombre de réfugiés qui demeurent de façon prolongée en Roumanie est nettement inférieur à celui des entrées : au moment de notre mission, il représentait environ 80 000 personnes, dont presque une moitié de mineurs. Une très grande attention doit être portée aux mineurs isolés ; les autorités roumaines sont très vigilantes à cet égard.

Au-delà des chiffres, je veux témoigner de la forte émotion que nous avons ressentie au poste frontière d'Isaccea, où un bac permet aux Ukrainiens, plusieurs fois par jour, de franchir le Danube. Certains sont en voiture, beaucoup à pied, parfois dans le plus grand dénuement. Ces scènes ont marqué chacun d'entre nous – nous n'en avons pas dormi de la nuit.

Oui, nous revoyons le visage de la guerre aux portes de l'Union européenne.

M. Christian Cambon, président. – Je ne puis qu'appuyer le témoignage de notre collègue sur l'émotion ressentie devant ces cohortes de malheureux, très dignes, portant dans des sacs en plastique toute leur vie passée, derrière lesquels on distinguait la fumée des bombardements.

Les Roumains font montre d'une efficacité et d'une humanité exceptionnelles. Les réfugiés sont orientés vers des installations sanitaires, avant d'être répartis en fonction de leur destination. Même les animaux domestiques sont accueillis, ce qui est fort touchant.

Notre collègue Marie-Arlette Carlotti ne parvenant pas à nous rejoindre par visioconférence, je vais vous donner lecture de son intervention.

M. Christian Cambon, président, en remplacement de Mme Marie-Arlette Carlotti. – Devant tant de dénuement et de malheur, on ne peut qu'être frappé par l'humanité et la bienveillance qui s'expriment dans la manière dont sont accueillies les personnes qui fuient la guerre.

Je pense, bien sûr, aux corps traditionnels de l'État : pompiers, douaniers, police. Tous œuvrent à un accueil professionnel, ordonné et concerté avec les nombreuses ONG présentes.

Il y a d'abord les premiers gestes : de l'eau et quelques fruits offerts, puis un premier recensement des personnes débarquées du bac pour comprendre si elles ont un point de chute possible ou des attaches, en Roumanie ou ailleurs. La première préoccupation de la

police est de protéger les mineurs isolés et toutes les personnes en détresse d'éventuels réseaux criminels.

Passé cette première étape administrative, les personnes accèdent à un premier espace de repos où elles peuvent se restaurer et commencer leurs démarches avec l'aide des autorités et des ONG.

La participation directe de la population est frappante. Si le flux s'était ralenti au moment de notre mission, nous avons été informés de la façon dont, au plus fort des arrivées, la population s'est portée à l'appui des services de l'État pour proposer de la nourriture, des objets de première nécessité et parfois un hébergement.

Cet élan de solidarité, nous l'avons parfois ressenti jusque chez nous, tant le drame ukrainien horrifie la conscience européenne.

J'ajoute, à titre personnel, qu'il faut saluer tous nos concitoyens qui se sont mobilisés pour accueillir des réfugiés ukrainiens dans la dignité.

Il me semble, poursuit Mme Carlotti, qu'il y a aussi dans cette solidarité extraordinaire des pays de l'est de l'Europe une dimension politique que, à l'ouest, nous avons sans doute sous-estimée : pour avoir subi, il y a peu encore, la domination russe, l'arbitraire et les violences, ces pays ont un sentiment d'épreuve partagée.

Plus généralement, nos amis de l'est de l'Europe ressentent encore plus vivement que nous qu'il s'agit d'une guerre entre deux mondes de valeur : d'un côté, un monde occidental qui, dans sa diversité et avec ses nombreuses imperfections, repose sur l'État de droit, le respect des droits fondamentaux et une forme de renonciation à la violence comme mode de règlement des conflits ; de l'autre, un monde qui rejette la démocratie, perçue comme faible par nature, et l'État de droit au profit du clientélisme et de la corruption, dans lequel l'individu ne vaut rien et peut être sacrifié sans hésitation.

Dans la solidarité et la bienveillance des voisins directs de l'Ukraine, il y a sans doute la conviction que ce pays se bat au nom de tous ceux qui, en Europe, veulent vivre libres et être maîtres de leur destin. Et aussi la conviction que, si l'Ukraine devait tomber, ils seraient les prochains sur la liste russe...

M. Christian Cambon, président. – J'ajoute au propos de notre collègue que la Roumanie demande l'aide des pays européens, singulièrement de la France, pour entrer dans l'espace Schengen. Or notre pays ne se montre pas particulièrement bienveillant, alors que la Roumanie a amplement montré qu'elle est en mesure de prétendre à ce que cette demande soit instruite en accueillant 600 000 réfugiés avec rigueur et humanité. Je vous propose que notre commission appuie l'entrée de la Roumanie dans l'espace Schengen.

De même, la manière dont le ministre délégué aux affaires européennes, Clément Beaune, a répondu à la question de l'entrée de l'Ukraine dans l'Union européenne, en évoquant un délai de 15 à 20 ans, est franchement inacceptable. Il ne s'agit pas de précipiter les échéances, simplement d'enregistrer la candidature de ce pays, dont les autorités ne demandent pas autre chose. Le langage qui a été tenu est totalement déplacé. Nous aurons à en reparler avec la nouvelle ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

M. François Bonneau. – C'est sidérant !

Mme Gisèle Jourda. – C’est d’autant plus vrai que l’Ukraine a déjà beaucoup progressé dans le cadre de son accord d’association avec l’Union européenne. La manière abrupte de renvoyer la question de son adhésion à plus tard ne constitue pas un bon signal pour la Géorgie ou la Moldavie. Nous devons faire preuve d’une plus grande bienveillance.

M. Christian Cambon, président. – C’est aussi un argument offert à Poutine, qui cherche à dissuader ces pays et d’autres, comme le Monténégro, de se tourner vers l’Europe.

En ce qui concerne l’attitude de la Roumanie, je ne suis pas sûr que, dans une pareille situation, la France aurait réagi avec autant de solidarité et d’efficacité...

Nous aurons l’occasion de reprendre ces débats. Quoi qu’il en soit, nous devons faire une place à ces pays, qui, par leur géographie, font partie intégrante de l’Europe.

La réunion est close à 17 h 20.

Mercredi 1^{er} juin 2022

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 00.

Audition de M. Éric Béranger, président-directeur général de MBDA

M. Christian Cambon, président. – Nous recevons aujourd’hui M. Éric Béranger, président-directeur général de MBDA.

Monsieur Béranger, nous souhaitons vous entendre sur la situation de l’industrie des missiles et des systèmes aéronautiques à la lumière de la guerre en Ukraine, mais aussi faire le point sur les coopérations européennes qui sont au cœur des activités de votre entreprise. Je rappelle que, après avoir entamé votre parcours dans le domaine spatial au sein d’Astrium puis d’Airbus Defense and Space, vous avez pris la direction de MBDA le 1^{er} juin 2019.

Cette entreprise présente une double particularité. Elle est, d’abord, le leader européen de l’industrie des missiles, des munitions dites complexes et, plus largement, des systèmes d’armes aéronautiques dans toutes les dimensions : sol-sol, sol-air, air-sol et bien sûr air-air. MBDA est par ailleurs une co-entreprise, détenue à la fois par Airbus (37,5 %), à parité avec le britannique BAE Systems et l’italien Leonardo, à hauteur de 25 %. Vous êtes donc un acteur incontournable et avisé de la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne.

À l’heure de la guerre en Ukraine, l’entreprise MBDA se trouve au cœur des enjeux majeurs, mais aussi des contradictions qui apparaissent entre pays membres de l’Union européenne. Vous pourrez ainsi nous expliquer comment votre entreprise concilie les impératifs de souveraineté des États avec les contraintes de la coopération sur certains grands programmes – défense anti-aérienne avec le système Mamba franco-italien ou futur missile de croisière et antinavire franco-britannique (FMAN-FMC) par exemple. Votre organisation ne pourrait-elle servir d’exemple à la recherche d’une solution dans le difficile dossier du système de combat aérien du futur (SCAF) ?

Alors que de nombreux pays européens se sont rangés à la nécessité de renforcer leurs budgets militaires – l’Allemagne prévoit la dotation d’un budget annexe de 100 milliards d’euros –, quelle est votre vision des opportunités données à la BITD européenne pour que cette manne financière ne profite pas uniquement au complexe militaro-industriel américain ou à des concurrents extraeuropéens ? La fourniture de missiles Patriot américains ou du système « dôme de fer » israélien a été évoquée. Quelles réponses pouvez-vous apporter dans ce domaine ?

Enfin, la question des munitions nous intéresse tout particulièrement. Nous avons entendu, le 4 mai dernier, M. Joël Barre, délégué général pour l’armement. Il a convenu que la question des stocks de munitions constituait l’un des points de difficulté de la loi de programmation militaire (LPM) sur lesquels il faudra progresser à la lumière des conflits de haute intensité. Il a notamment mentionné les stocks en cours de constitution, s’agissant des missiles de croisière navals (MDCN) et des missiles moyenne portée (MMP). En matière de MMP, nous disposerons ainsi, à l’issue de la LPM, de l’équivalent en stock de ce qui est utilisé en Ukraine en une semaine...

Plus largement, nous nous posons déjà la question de l’équilibre entre la rareté de nos systèmes d’armes les plus coûteux et le constat établi en Ukraine de l’utilisation en grand nombre de munitions à faible coût. Vous avez vous-même déclaré dans la presse que « *le choix n’est pas entre un armement high-tech et un armement moins sophistiqué, mais abondant. Les deux sont nécessaires* ». Nous en sommes convaincus, mais quelles sont vos propositions pour y parvenir, compte tenu des contraintes budgétaires et, maintenant, des contraintes de production liées à la pénurie de composants électroniques et de métaux rares ?

Alors qu’un nouveau gouvernement se met en place, votre analyse nous sera utile pour l’actualisation de la LPM en cours et l’élaboration de la suivante.

M. Éric Béranger, président-directeur général de MBDA. – Le 24 février dernier, nous, Européens, avons basculé dans un autre monde. L’invasion de l’Ukraine par la Russie a provoqué une prise de conscience collective. Elle aura des conséquences – elle en a déjà –, en termes à la fois de souveraineté et d’appréciation des besoins capacitaires, auxquelles la BITD française doit pouvoir répondre.

MBDA affiche aujourd’hui un chiffre d’affaires d’un peu plus de 4 milliards d’euros et compte 14 000 collaborateurs, dont la moitié en France. L’entreprise fournit les trois armées, ce qui fait de nous le premier acteur européen en termes de munitions complexes et de systèmes de missiles.

Au-delà des chiffres, MBDA est avant tout un outil de souveraineté, dont la mission est parfaitement claire : fournir à nos armées les capacités en armement qui leur permettent d’obtenir la supériorité opérationnelle sur le terrain. Grâce à MBDA, nos trois armées ont aujourd’hui accès à toute la gamme de systèmes de missiles, qu’ils soient conventionnels, aériens, anti-aériens ou même de dissuasion. Aucun autre acteur occidental non américain ne fournit un tel spectre à ses armées, au meilleur niveau mondial.

Par ailleurs, MBDA présente la particularité d’associer cinq nations : la France, le Royaume-Uni, l’Italie, l’Allemagne et l’Espagne. Cette caractéristique est fondamentale. Pour rester au meilleur niveau mondial et fournir à nos armées cette supériorité opérationnelle, nous devons maintenir une excellence technologique dans un très grand nombre de domaines. Or ces efforts de recherche et développement nécessitent beaucoup de ressources, humaines,

financières, industrielles et technologiques, auxquelles aucune des nations parties prenantes ne saurait subvenir individuellement. C'est grâce à cette coopération, qui nous permet d'atteindre une masse critique, de mutualiser et d'amortir nos investissements que nous pouvons jouer dans la même cour que des Raytheon ou des Lockheed Martin.

Ainsi, le modèle de MBDA repose sur des programmes de coopération qui sont le ciment de la consolidation industrielle. Ils présentent l'avantage de donner accès à plusieurs plateformes, mais aussi de produire à plus grande échelle et donc, en définitive, de fournir à nos armées, à moindre coût, les solutions dont elles ont besoin.

MBDA est d'ailleurs né d'une coopération entre le Royaume-Uni et la France, pour l'élaboration du programme Scalp-EG/Storm Shadow (système de croisière conventionnel autonome à longue portée). Aussi nous réjouissons-nous de l'annonce, en février dernier par la Direction générale de l'armement (DGA), du lancement des travaux de préparation du futur missile de croisière et du futur missile antinavire qui confirme la pérennité de cette relation stratégique entre nos deux pays. En effet, ce programme FMAN/FMC (futur missile antinavire et de croisière) est absolument crucial, à la fois pour les forces françaises et britanniques. Il doit leur permettre de conserver leur aptitude souveraine à entrer en premier sur un théâtre d'opérations. D'autres coopérations européennes sont venues enrichir notre catalogue, si bien que, aujourd'hui, 40 % de nos commandes proviennent, sur les dix dernières années, de telles coopérations.

En résumé, MBDA a pour ADN la souveraineté et la coopération. Le groupe apporte la preuve qu'un pays comme la France peut garantir son autonomie stratégique, grâce à une politique industrielle et technologique de défense ambitieuse et accéder à des capacités au meilleur niveau mondial, y compris dans le cadre d'opérations européennes assumées.

Dans ce contexte, la première conséquence que nous pouvons tirer du conflit ukrainien est la prise de conscience collective – ou la redécouverte – de l'importance de la souveraineté pour garantir notre sécurité et, *in fine*, notre stabilité, notre façon de vivre et notre développement. Par souveraineté, j'entends la liberté d'appréciation d'une situation, la liberté de décision, y compris de choisir notre modèle de société, et la liberté d'action dans tous les domaines, y compris pour protéger notre modèle de société. En matière d'armements, la liberté d'action signifie, pour une nation, la liberté totale de les employer, de les emmener et de les céder sans contrainte à des nations amies ou partenaires.

Avec la diplomatie et les forces armées, la base industrielle et technologique de défense est un des trois piliers de cette souveraineté. À cet égard, nous devons absolument rester vigilants quant aux développements normatifs et réglementaires qui sont en cours, quand bien même ces derniers sont moins visibles en ce moment.

Depuis de nombreuses années, notre industrie fait en effet l'objet d'attaques de la part d'organisations non gouvernementales (ONG), qui tentent de stigmatiser nos activités comme étant non éthiques et, à ce titre, répréhensibles. Ces critiques ont recueilli un certain écho auprès d'organismes qui travaillent avec la Commission européenne, sur des textes de taxonomie ou de labellisation, mais aussi auprès des banques.

Au-delà de l'impact financier, dont on a beaucoup parlé, les conséquences en matière de ressources humaines ne doivent pas être négligées. Ce sont les ressources humaines qui font toute la valeur d'une industrie. Si l'on décourage les forces vives de la Nation de rejoindre notre industrie, nous finirons par rencontrer des problèmes.

Nous devons également veiller à protéger les capacités exportatrices de la Nation. Non seulement les exportations font partie de la politique étrangère de la France, mais elles sont également partie intégrante de notre modèle économique, puisqu'elles représentent 50 % de notre chiffre d'affaires.

Aujourd'hui, les organismes que j'évoquais n'ont pas été dissous. Ils continuent à travailler auprès de la Commission européenne, les ONG sont toujours présentes et le programme allemand de la coalition visant à donner un certain nombre de prérogatives à la Commission européenne en matière d'export est toujours à l'ordre du jour. Il convient donc de rester vigilant.

Concernant les enseignements à tirer de la guerre en Ukraine, il a été beaucoup question, sur le plan opérationnel, des moyens utilisés sur le champ de bataille – canons, missiles et munitions – et de la défense sol-air. J'observe qu'en la matière, la technologie et la masse ont joué un rôle important et, surtout, simultané. Je le répète, MBDA dispose des compétences nécessaires pour répondre à l'ensemble des besoins exprimés par les autorités françaises. Plus que sur les compétences, le véritable enjeu porte plutôt sur les objectifs et les moyens budgétaires qu'on leur consacre.

Face à une situation aussi inattendue que la crise ukrainienne, il est assez logique de vérifier si les hypothèses qui avaient été prises pour construire une LPM et, partant, ses conclusions, sont toujours valides. De ce point de vue, la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017 constatait un affaiblissement du multilatéralisme, le retour des États-puissances, une augmentation des menaces contre l'ordre international et la généralisation de l'emploi des menaces hybrides.

À l'époque, pour se prémunir contre ces menaces et contre les surprises stratégiques potentielles, l'ambition était de maintenir un modèle d'armée complet. C'est pourquoi la loi de programmation militaire 2019-2025 prévoyait une augmentation du budget à hauteur de 2 % du PIB en 2025, qui devait permettre de régénérer le potentiel des armées, usées par des années d'opérations extérieures, et de combler certaines lacunes capacitaires. Après 2025, l'objectif était de poursuivre les efforts budgétaires pour atteindre, à l'horizon 2030, un « modèle d'armée complet, équilibré, apte à répondre à l'ensemble des menaces ». C'est donc au cours de cette deuxième période qu'était prévu le complètement des stocks d'armements visant à « être capable de répondre à l'ensemble des hypothèses d'emploi de nos armées, y compris l'hypothèse de la haute intensité ».

À l'occasion des travaux d'actualisation de la Revue stratégique, Mme Parly constatait, le 17 mars 2021, au Sénat, « un renforcement, voire une accélération des menaces ». Onze mois plus tard, l'invasion de l'Ukraine confirmait de façon éclatante, une fois de plus, que ce constat de la déstabilisation du monde, mais aussi et surtout de l'Europe, était fondé.

Ces bouleversements géopolitiques n'étaient pas prévus dans la Revue stratégique 2017 et, par conséquent, dans la LPM 2019-2025. Il ne me revient pas d'en tirer des conséquences budgétaires, mais en tant que PDG du groupe MBDA, mon devoir est de nous préparer au mieux aux conséquences qui pourraient en être tirées, par exemple l'accélération du complètement des stocks.

Pour nous y préparer, nous devons d'abord être capables d'accélérer la production de façon ponctuelle et limitée dans le temps. Il s'agit de construire des stocks de composants

ou de sous-éléments qui permettent, le moment venu, de passer directement à l'étape de l'intégration. Nous avons testé cette situation avec succès lors de la période covid, pendant laquelle nous avons pu livrer nos clients en puisant dans des stocks que nous avions constitués au titre de certains contrats d'export.

L'augmentation de la cadence industrielle sur le long terme est une autre dimension, qui demande un travail approfondi sur l'ensemble de la chaîne de production : cela suppose que les fournisseurs soient capables de produire plus, plus vite, de façon à alimenter les intégrateurs que nous sommes. C'est aussi une affaire de choix, de planification et de ressources : sur quelles capacités souhaitons-nous des cadences supérieures et quels sont les moyens que nous y consacrons ? Ne faudrait-il pas, comme viennent de le faire les États-Unis, accorder la priorité à l'industrie de défense nationale pour la fourniture de certains composants ou matières premières ? Dans ce domaine, une concertation très intime avec la DGA et les armées est nécessaire. Nous prévoyons d'y travailler, pour bien qualifier les besoins et prioriser les ressources.

Soyons attentifs, à cet égard, à ne pas négliger l'évolution des menaces. On parle beaucoup d'hypersonique, de drones, de lutte antidrones ou d'essaims... Nous devons veiller, sous peine d'être vite déclassés, à ne pas concentrer tous nos efforts sur la production de systèmes bien connus. Il nous faut continuer de nous adapter au monde qui nous entoure.

J'en viens au dernier point : les coopérations européennes. La validation en mars dernier par le Conseil européen d'une « boussole stratégique » et la volonté, exprimée récemment, d'encourager les achats communs, sont des signaux positifs. Si MBDA a soutenu cette dynamique, il reste des points à travailler. Méfions-nous, d'abord, des effets « miroir aux alouettes » et « vases communicants » : les budgets annoncés doivent être de véritables budgets supplémentaires. Ensuite, il est très important de s'assurer que ces derniers – près de 200 milliards d'euros – ne serviront pas simplement à alimenter les industries américaine ou israélienne. Selon le rapport conjoint de la commission et de l'Agence européenne de défense (EDA), 60 % du budget européen consacré aux marchés publics de défense a ainsi été dépensé pour des importations de pays tiers entre 2007 et 2018. Il serait préférable que cet afflux de fonds vienne renforcer la BITD européenne...

Aujourd'hui, il est facile d'acheter des armements américains, soit directement aux Américains, au travers du dispositif de *Foreign Military Sales* (FMS), soit auprès de l'Agence de l'OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA). Les Européens doivent se doter de mécanismes propres facilitant l'achat de matériel européen. Ces outils doivent par ailleurs être efficaces et facilement utilisables par l'industrie française. Ainsi, les règles de fonctionnement du Fonds européen de la défense (Fedef) demandent encore des clarifications pour être opérationnelles et adaptées à la conduite d'un programme d'armement. Je pense concrètement aux limites d'exportation, aux droits de propriété intellectuelle, aux questions de solidarité financière ou encore à la sécurité des informations.

Enfin, la recherche d'efficacité ne doit pas nous interdire d'utiliser des outils qui ont fait leurs preuves. C'est le cas par exemple de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (Occar), qui sait gérer des programmes de coopération à géométrie variable excluant ou incluant certains pays.

M. Christian Cambon, président. – En 2021, le Sénat a publié un rapport sur les enseignements du conflit au Haut-Karabakh, en particulier en matière de défense aérienne. À la vue des dégâts que font les missiles russes dans les villes ukrainiennes, nous ne pouvons

que nous interroger sur la manière dont nous serions protégés si ce genre de drame devait survenir sur notre territoire.

M. Cédric Perrin. – Depuis 2017, le Sénat travaille beaucoup sur le sujet des drones. MBDA a été sélectionné par l’Union européenne, au sein d’un consortium de 42 sociétés européennes, pour développer une nouvelle architecture de lutte antidrones. Quelles sont vos préconisations ? Que pensez-vous de la politique française en la matière, alors que l’appel d’offres Parade vient d’être remporté par Thales et CS Group ?

Par ailleurs, la défense sol-air est un autre enjeu important de la prochaine LPM, tant pour l’armée de l’air que pour l’armée de terre. Un article récent paru dans le magazine *Air et Cosmos* évoque une solution qui pourrait être développée rapidement à partir des lanceurs VL-MICA. Pourriez-vous développer ce point ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Cilas (Compagnie industrielle des lasers), qui a été repris par MBDA et Safran, développe notamment une arme laser antidrones. Quel est selon vous le potentiel de développement de ces armes laser ?

Par ailleurs, l’invasion russe bouleverse les stratégies militaires des États européens et donne lieu à une augmentation des budgets de défense. Comment la BITD française se positionne-t-elle par rapport à l’annonce du 18 mai dernier de la Commission européenne sur les achats groupés ? Rien, dans cette annonce, ne garantit d’acheter européen. Or vous avez rappelé que les Européens achetaient beaucoup sur étagère à des fournisseurs étrangers...

Disposons-nous aujourd’hui des stocks nécessaires pour vendre ? Dans un contexte de retour en Europe des États-Unis, sous l’administration Biden, et de l’OTAN, dans le cadre de la guerre en Ukraine, pourrait-on imaginer une clause « *made in UE* » ? Est-ce une demande des industriels ?

M. Yannick Vaugrenard. – Mes interrogations, ainsi que celles de Pascal Allizard, s’inscrivent dans le prolongement de votre définition de notre souveraineté dans le domaine de la défense, à savoir la liberté d’appréciation, d’action et de décision. Dans le cadre du conflit ukrainien, la Russie et la Chine envoient des messages en direction de l’Occident, au travers notamment de l’usage potentiel des missiles hypersoniques.

Sur le plan défensif, disposons-nous des armes capables de nous prémunir de cette menace éventuelle ? Nos systèmes actuels de défense sont-ils en mesure d’intercepter le missile « Kinjal » russe ? Cela pose la question plus générale d’une défense aérienne à l’échelle du territoire national qui va bien au-delà de la simple protection de quelques points sensibles.

Développez-vous des projets en ce sens au niveau offensif ? La France a communiqué en mars sur l’essai réussi du missile stratégique air-sol moyenne portée amélioré (ASMP-A), dont l’utilisation est jusqu’à présent réservée à la dissuasion nucléaire. Quel est l’état d’avancement de notre recherche et développement dans ce domaine ? Les missiles hypersoniques sont-ils indispensables pour contrer les nouvelles menaces russes et chinoises ?

M. Pascal Allizard suit de près le financement de la base industrielle et technologique de défense européenne. Selon lui, en tant que co-entreprise implantée en France, en Allemagne, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni, MBDA doit être

particulièrement sensible à l'évolution des normes prudentielles et au projet de taxonomie européenne visant à exclure l'industrie de défense des labels de financement durable. À cet égard, les critères de financement de la Banque européenne d'investissement (BEI) se limitent aux technologies à double usage, en excluant les projets strictement militaires. Vous avez déclaré que nous devons être vigilants par rapport aux décisions européennes. Au-delà de cette vigilance, quel virage doit prendre l'Union européenne pour assurer à ses industries de défense un environnement normatif équitable par rapport à nos concurrents extra-européens, notamment les États-Unis et Israël ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Ma question va dans le même sens. Lors de son audition devant notre commission le 4 mai dernier, M. Joël Barre indiquait qu'un exercice d'identification des capacités de production industrielle avait été engagé pour préparer leur éventuelle montée en cadence. Je m'interroge sur ce délai de mobilisation, sachant que, pour ce faire, il convient de moderniser les équipements, accélérer les programmes, revoir les priorisations et anticiper. La question de cette concurrence entre les industriels européens et américains pose aussi question à l'heure où l'Europe de la défense est devenue un enjeu majeur. Pouvez-vous nous décrire les leviers nécessaires pour actionner et assurer l'autonomie stratégique de l'Europe ?

M. Philippe Folliot. – Monsieur le président-directeur général, je partage vos préoccupations au regard des actions d'un certain nombre d'ONG en Europe et en France, avec les conséquences qui en découlent. Je suis président de la commission de l'économie et de la sécurité au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Dans ce cadre, je constate combien les entreprises nord-américaines essaient d'utiliser le levier politique de cette organisation pour favoriser les exportations d'armement américains en Europe. C'est ainsi que 60 % du budget européen de la défense a été consacré à des achats sur étagère auprès de pays extracommunautaires.

Une action est-elle menée par l'ensemble des industriels pour que la souveraineté européenne en matière d'industrie et de défense soit préservée ?

S'agissant des stocks de composants et d'équipements, quelle est, pour votre entreprise, la part qui provient de pays extérieurs à l'Union européenne, notamment des pays sensibles comme les États-Unis – pour des raisons commerciales – et la Chine – pour des raisons stratégiques ? Existe-t-il pour nous un risque de dépendance et de vulnérabilité ?

M. Bruno Sido. – Monsieur le président-directeur général, vous êtes à la tête d'une très belle entreprise fabriquant des bijoux technologiques pour la guerre « chirurgicale ». Ces munitions étant très onéreuses, elles se font rares. Or en Libye, nous en manquions tant que nous avons utilisé des bombes d'exercice et fait appel aux Américains. Ceux-ci ont d'ailleurs annoncé qu'ils avaient déjà livré à l'Ukraine le tiers de leur stock, et estiment qu'il leur faudra trois ans pour les reconstituer.

La guerre va-t-elle s'arrêter faute de munitions ? Celui qui aura le dernier missile gagnera-t-il la guerre ? En Ukraine, les Russes ont du matériel moins performant, mais leurs canons et leurs obus classiques sont suffisants pour écraser leurs adversaires, comme durant la Seconde Guerre mondiale. Je suppose que les leçons ont été tirées. Quelles sont-elles ? En France, en quelle proportion les stocks ont-ils été livrés ? Combien de temps faudra-t-il pour les reconstituer ?

M. Jacques Le Nay. – Monsieur le président-directeur général, MBDA est présent depuis longtemps en Arabie saoudite et dans tous les pays du Golfe. Son ambition affichée est de créer des co-entreprises dans la région pour répondre à la demande des partenaires locaux. Quelles en seraient les modalités ?

M. Christian Cambon, président. – Depuis le début de la guerre en Ukraine, les commandes non prévues avant le 24 février et visant à reconstituer les stocks ont-elles été effectivement passées ?

M. Éric Béranger. – Je commencerai par les leçons à tirer. Celles-ci le sont au niveau de l'« équipe France » : la DGA et les armées définissent les besoins. Nous, c'est-à-dire la BITD, devons leur signifier nos possibilités, notamment en termes de coûts et de délais, dans un dialogue nécessaire et voué à se renforcer.

S'agissant des chiffres, très honnêtement, ce n'est pas à moi de les communiquer. Ce choix relève du Gouvernement, et le Président de la République s'est exprimé sur ce point.

À la suite de Joël Barre, je vous confirme que des munitions, dont le missile moyenne portée (MMP) et le missile de croisière naval (MdCN), sont en cours de livraison.

M. Christian Cambon, président. – C'est un élément important !

M. Éric Béranger. – Pour ce qui est des fournitures extérieures, absolument rien ne nous vient de Chine ! Sur certains systèmes, nous utilisons des produits provenant des États-Unis, mais toujours dans un cadre très réfléchi. Dans les programmes lancés récemment, nous nous efforçons de nous affranchir de ce genre de dépendance. Il s'agit au demeurant d'une gradation en fonction des programmes : sur les plus sensibles, et à la demande de la DGA, nous sommes complètement affranchis.

Un sommet de l'OTAN aura lieu les 28 et 29 juin – après le Conseil européen des 30 et 31 mai –, durant lequel des décisions autour des achats en commun seront discutées. L'enjeu est très fort. Avec la mobilisation de l'« équipe France », nos capacités d'influence sont substantielles : le Commandant suprême allié Transformation (SACT), basé à Norfolk, est français, et 600 de nos concitoyens travaillent au sein de l'Organisation. Le poids des Américains devrait ainsi être rééquilibré. J'ai récemment invité le général Autellet au comité défense du Conseil des industries de défense françaises (Cidef), afin que son expertise de l'OTAN contribue à notre information. Notre conscience collective de nos intérêts dans cette organisation doit progresser. Si, outre la France, nous fédérons les participants européens, la réussite serait plus forte.

Il est vrai, monsieur Sido, que les capacités et le niveau de complexité varient. Mais ce qui compte, c'est l'effet que l'on veut obtenir et la façon d'utiliser ces moyens. Les volumes délivrés dans le délai imparti dépendent des arbitrages opérés.

Madame Raimond-Pavero, le travail en cours va augmenter pour accélérer et renforcer notre autonomie. Notre capacité à aboutir à une mobilisation commune – au-delà de la France – est un sujet important. La production d'armes hors des commandes passées est interdite par la loi. Nous ne pouvons donc en produire à l'avance s'il n'y a pas un contrat en face. Notre seule possibilité est de stocker des composants, qui devront ensuite être assemblés.

Monsieur Perrin, la lutte anti-drone, le sol-air basse couche (SABC) et l'hypersonique sont étroitement liés. Les menaces sont multiformes – cinétiques, électromagnétiques, combinées – et évoluent très rapidement. Pour y faire face, les éléments de la défense, dont les effecteurs, les détecteurs, les radars, les goniomètres, les lasers, les armes à énergie dirigée ou cinétique, les explosifs comme le missile « Mistral » doivent être très flexibles, agiles, et s'adapter en permanence. Selon la nature et l'endroit de la menace, des éléments différents de la gamme seront utilisés. A proximité d'une foule, par exemple, un procédé plus « chirurgical » sera préféré... Nombre de nos clients exports sont très intéressés par notre concept de *Sky Warden*.

Concernant le sol-air basse couche, notre système français repose sur le système « Crotale » et le « Mistral ». Le premier arrivera bientôt officiellement en fin de vie, mais le VL MICA pourrait jouer l'intérim, d'autant qu'il est déjà utilisé à l'export. À l'horizon 2030, il nous faudra renouveler notre capacité, en particulier pour prendre en compte les attaques saturantes. Nous y travaillons avec la DGA et Thalès.

Dans les couches supérieures, la France dispose, grâce à MBDA, de systèmes de défense anti-balistiques comme l'Aster ou le Mamba (déployé en Roumanie), fruit d'une coopération franco-italienne. Il faut se préparer à se défendre contre des attaques hypersoniques. Or, dans le cadre du Fonds européen de défense (FEDef) et de « Twister », nous avons proposé un programme Aquila, qui fédère plusieurs pays européens dont l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie et la France.

Saurait-on se défendre aujourd'hui contre des missiles hypersoniques ? La réponse précise appartient plus aux militaires qu'à moi. Je vous invite donc à leur poser directement cette question.

M. Christian Cambon, président. – Qu'en est-il d'un point de vue technique ?

M. Éric Béranger. – Je peux d'ores et déjà vous donner un élément factuel : lorsqu'il se rapproche de l'objectif, le missile hypersonique ralentit. Cela fait plus de vingt ans que MBDA travaille sur les technologies liées à l'hypersonique et au programme ASN 4G. Le seul sujet est de savoir ce que veut faire la France : comment entend-elle utiliser ses compétences et avec quels moyens ?

Quant à la question de M. Allizard sur les normes prudentielles, le fait que la BEI ne puisse pas soutenir le domaine militaire est un inconvénient auquel il faut remédier. En agissant ainsi, nous enverrions un signal fort ; mais cette perspective a malheureusement disparu des déclarations récentes.

Comme j'y ai fait allusion lors de mon propos liminaire, la base industrielle et technologique de défense est l'un des trois piliers de la souveraineté, à côté d'une diplomatie et d'une force militaire. Il serait assez logique, dans le contexte de cette redécouverte de l'importance de la souveraineté, que l'afflux d'argent destiné aux capacités opérationnelles des différents pays européens permette également de renforcer la BITD européenne. La préférence européenne se justifierait donc en la matière.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Une demande en ce sens a-t-elle été formulée au nom des industriels ?

M. Éric Béranger. – Les industriels sont au service de leurs nations respectives. Ils peuvent exprimer une opinion, comme je le fais aujourd’hui, mais c’est le politique qui dispose.

J’en viens à l’Arabie saoudite et aux modalités de développement de co-entreprises. La demande est forte, et nous sommes en train de collaborer avec la SAMI – *Saudi Arabian Military Industries* – en vue de la constitution d’une société commune. Il faut s’assurer, en termes de gouvernance, que nous conservions le contrôle du transfert de compétences, dans les limites autorisées par les autorités françaises.

M. Christian Cambon, président. – Merci de cette présentation et de vos réponses.

Nous devons effectivement avoir une réflexion sur le rôle de la France au sein de l’OTAN, organisation qui était décriée il y a deux ans. Sur la base des nombreux contacts que nous avons en ce moment avec les dirigeants des pays d’Europe centrale, il apparaît clairement que les circonstances lui ont redonné de la vigueur. Les regrets de ceux qui n’en font pas partie, à l’image de la Finlande et de la Suède, illustrent bien ce désir de protection. Notre message sur l’autonomie stratégique européenne a parallèlement perdu un peu de son attrait aux yeux de nos partenaires. Il faudra réfléchir à tout cela. La France ne pourrait-elle pas, ainsi que vous l’avez suggéré, mieux exploiter son rôle au sein de l’OTAN, au sein duquel 70 postes français restent non pourvus ?

Sur la défense anti-aérienne, la commission partage votre sentiment. Je soumettrai d’ailleurs prochainement l’idée d’un rapport spécifique sur cette question, compte tenu des questions légitimes que nous sommes en droit de nous poser sur notre propre sécurité. Les missiles sont bien à l’origine des premiers dégâts en Ukraine, et nous devons nous préparer à toutes les formes d’attaques, de missiles tirés de sous-marins par exemple.

Par ailleurs, l’irruption des drones dans les deux derniers conflits, au Haut-Karabakh et en Ukraine, entraînera la recherche et l’activation de dispositifs de combat pour s’en protéger. Une mission sénatoriale, sous la houlette de Gérard Larcher, s’est d’ailleurs rendue l’an passé en Arménie, dont 7 000 de ses citoyens sont morts à l’issue de 44 jours de combat en 2020.

Ces réflexions se posent également pour la Marine.

Sur la taxonomie, nous partageons votre sentiment : le Président de la République, qui assure la présidence française du Conseil de l’Union européenne, pourrait se saisir lui-même de la question, d’autant que les ONG qui poussent en ce sens, quoique toujours actives, sont un peu moins vocales depuis le début de la guerre en Ukraine.

Concernant le partenariat avec le Royaume-Uni, nous entendons plusieurs voix divergentes en ces temps de jubilé royal. Le désir de reprendre la coopération n’est en effet pas unanime.

Pour conclure, je tiens à insister sur le rôle du Parlement pour le complètement des stocks et la préparation des nouvelles armes, qui s’inscrivent dans le temps long, à l’horizon 2030. À l’exception des auditions et de nos contacts personnels, la représentation nationale est tenue à l’écart. Je le déplore à l’heure où les efforts financiers que vous nous suggérez de consentir nécessitent le soutien de l’opinion, par essence assez changeante. Les

choix des militaires, évidemment les mieux informés, et les décisions de l'Exécutif doivent passer par le tamis des élus.

Nous pourrions travailler avec vous sur ces questions. Quoi qu'il en soit, nous dirons notre sentiment au nouveau ministre des armées, comme nous en avons fait part à Mme Parly au sujet de l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM). Il eût fallu un vrai débat pour que nous puissions servir de relais au profit de nos concitoyens !

M. Éric Béranger. – Le soutien et la mobilisation de l'opinion publique sont essentiels. Les ONG sont des influenceuses, tandis que notre industrie est plutôt discrète. En vue d'une meilleure expression, nous avons engagé, au travers du Cidef, l'établissement d'un diagnostic. À cette fin, nous avons procédé l'année dernière à un sondage sur l'état de l'opinion, qui, à 65 %, se déclare favorable aux industries de défense. L'image qu'essaient de véhiculer les influenceurs est donc fausse.

M. Christian Cambon, président. – Lors de l'examen de la LPM précédente, des compressions de crédits ont été adoptées sous la pression de l'opinion. Nous les payons chèrement aujourd'hui !

M. Éric Béranger. – L'outil MBDA de souveraineté fonctionne, et le Brexit n'y a rien changé. À la suite des traités de Lancaster House, nous avons franchi une nouvelle étape. La France et le Royaume-Uni ont totalement assumé des dépendances mutuelles, au travers de centres d'excellence. Par exemple, tous les calculateurs des missiles, français ou britanniques, sont fabriqués en France. Au début de l'année, la DGA et son homologue britannique ont annoncé le lancement de la phase d'évaluation du futur missile de croisière et du futur missile anti-navire.

Ces avancées sont importantes, car elles représentent la colonne vertébrale de MBDA. Les budgets de recherche et de transfert de technologie (R&T) en Europe en sont issus à 80 %. La France seule ne pourra pas tout assumer et devra faire des choix. Par ailleurs, les Britanniques font partie de l'Association des industries aérospatiales et de défense de l'Europe-Normalisation (ASD-STAN) et participent aux efforts communs sur les aspects normatifs. Le volet politique est en dehors de mon champ de compétences, mais d'un point de vue concret, les choses avancent et l'outil MBDA fonctionne.

M. Christian Cambon, président. – Merci de toutes ces indications. Nous aurons l'occasion de vous revoir à Eurosatory le 15 juin.

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 11 h 30.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 24 mai 2022**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 15 h 30.***Certification des comptes de la sécurité sociale - Audition de MM. Jean-Pierre Viola, président de section à la sixième chambre, et Jean-Luc Fulachier, conseiller maître, de la Cour des comptes**

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons cet après-midi MM. Jean-Pierre Viola, président de section, et Jean Luc Fulachier, conseiller maître et rapporteur général des deux rapports, sur les rapports de la Cour des comptes relatifs à la certification des comptes du régime général de sécurité sociale et du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI).

La Cour des comptes procède à l'exercice de certification des comptes du régime général de sécurité sociale depuis 2006. Cette mission a été élargie en 2020 à la certification du CPSTI, puis en 2021, avec la création de la nouvelle branche autonomie.

Cette audition a en principe lieu chaque année devant notre commission, où elle marque le début des travaux sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) de l'exercice précédent, l'audition du ministre sur la clôture des comptes du régime général au 15 mars se faisant sur le fondement d'un simple communiqué de presse.

Compte tenu des changements introduits par la loi organique du 14 mars 2022, qui crée une nouvelle catégorie, les lois d'approbation des comptes sociaux, nos travaux prendront à l'avenir une nouvelle forme, dans laquelle la mission de la Cour d'assistance au Parlement conservera toute sa pertinence. Il faudrait à cet égard que le Gouvernement s'emploie à avancer le calendrier de clôture des comptes. J'ai écrit en ce sens au ministre. Je souhaiterais savoir si la Cour a obtenu des assurances sur ce point.

Le rapport de cette année est assez sévère, mais je voudrais vous faire part d'une certaine déception de n'avoir rien trouvé sur le fonds de concours de Santé publique France.

M. Jean-Pierre Viola, président de section à la Cour des comptes. – La mission de certification des comptes pour l'exercice 2021 porte sur dix opinions distinctes relatives au régime général de sécurité sociale – cela concerne l'activité de recouvrement, les cinq branches de prestations et les comptes des organismes nationaux du régime général –, ainsi que sur trois opinions relatives au CPSTI. La branche autonomie nouvellement créée ne comportant qu'un seul organisme, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), ses comptes sont identiques à ceux de cette dernière.

La certification des comptes de la sécurité sociale est un exercice de grande envergure. Il s'agit de montants que l'on pourrait qualifier d'astronomiques, de l'ordre de 25 % en produits et de 21 % en charges du PIB. Cette différence traduit le fait que les Urssaf collectent des produits non seulement pour le régime général, mais également pour des tributaires extérieurs.

L'audit des comptes est très technique. Mais, derrière l'aridité d'un vocabulaire propre à l'audit financier, les rapports de certification des comptes que la Cour établit abordent des questions essentielles pour nos concitoyens et leurs représentants. Quelle est exactement la situation financière du principal dispositif de solidarité en France ? Dans quelle mesure les prestations sociales sont-elles versées à bon droit ? Que faut-il faire pour réduire les erreurs et lutter contre les fraudes ?

Si l'exercice 2020 a pu être qualifié de « hors norme », l'exercice 2021 n'est pas celui d'un retour à la normale, notamment pour les Urssaf et pour l'assurance maladie. Les mesures exceptionnelles qui ont continué à être mises en œuvre dans le contexte de crise sanitaire ont eu des effets importants. D'autres facteurs ont également eu des conséquences. La création de la cinquième branche, consacrée à l'autonomie, a conduit à reconfigurer complètement les charges liées au financement du secteur médico-social. La réforme des aides au logement versées par les caisses d'allocations familiales, qui est entrée en vigueur en 2021, a également pesé.

Cette année, la Cour refuse de certifier les comptes de l'activité de recouvrement, ainsi que du CPSTI et des deux régimes de protection sociale qui en relèvent. Elle certifie avec réserves les comptes des cinq branches, ainsi que ceux des organismes nationaux du régime général.

L'examen des comptes de l'exercice 2021 nous conduit à tirer trois enseignements principaux.

Premièrement, la Cour s'est estimée dans l'impossibilité de certifier les comptes de l'activité de recouvrement pour l'exercice 2021 du fait du désaccord qu'elle avait pointé sur les comptes de l'exercice 2020 à propos du traitement comptable des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants. Les Urssaf appellent les cotisations et contributions sociales de manière provisionnelle et déterminent l'année suivante le montant des prélèvements effectivement dus au titre de l'année écoulée. En 2020, sur décision ministérielle, et sans base législative, ce qui aurait été nécessaire, le montant des prélèvements sociaux appelés à titre provisionnel par les Urssaf a été réduit de moitié pour soutenir la trésorerie des travailleurs indépendants. À cette fin, le montant des derniers revenus connus pris en compte pour procéder à l'appel en question a été diminué de 50 %. Les produits de l'exercice 2020 ont ainsi intégré uniquement six mois de prélèvements sociaux, de cotisations et contributions sociales. Si les produits 2020 ont été minorés, ceux de 2021 ont au contraire été majorés par contre-effet. Cela représente 6,7 milliards d'euros, dont 5 milliards d'euros pour les branches du régime général et 1,2 milliard d'euros pour le CPSTI. Ce contrecoup de périmètre représente la plus grande partie de l'augmentation des produits de prélèvements sociaux : leur montant total est passé de 18,2 milliards d'euros en 2020 à 27,6 milliards d'euros en 2021 s'agissant des prélèvements sociaux recouverts par les Urssaf. L'effet de périmètre que nous avons constaté est donc considérable. Dans le cadre de son audit, la Cour a demandé que cet effet soit neutralisé par une correction au bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2021 et par la production de comptes de résultats *pro forma* 2020 pour l'activité de recouvrement. Malheureusement, elle n'a pas été suivie. Nous avons donc considéré que le désaccord ainsi constitué était trop important pour permettre une certification même avec réserve des comptes de l'activité de recouvrement. Si la Cour avait été suivie, le déficit du régime général pour 2020 se serait établi à 31,2 milliards d'euros au lieu de 36,2 milliards d'euros et celui de l'exercice 2021 à 27,8 milliards d'euros au lieu de 22,8 milliards d'euros. L'effet de distorsion des résultats entre 2020 et 2021 pour le CPSTI est d'autant plus massif que celui-ci est financé exclusivement par les cotisations des travailleurs indépendants. Le

contrecoup de l'effet de minoration de 2020 représente la quasi-totalité du résultat excédentaire de 2021, 1,2 milliard d'euros sur 1,4 milliard d'euros, soit l'équivalent de la moitié des charges de prestations. L'ampleur du désaccord que nous avons constaté était donc telle que nous n'avons pas pu faire autre chose que de refuser de certifier les comptes. Les opinions que nous portons sur les comptes des branches maladie, famille, vieillesse et, dans une moindre mesure, autonomie sont évidemment aussi affectées par ce désaccord.

Nous avons constaté dans d'autres domaines des anomalies dans les comptes, ainsi que des insuffisances d'éléments probants à l'appui des enregistrements comptables. Ces difficultés, dont la portée est moindre – elles n'auraient pas conduit à elles seules à un refus de certification –, concernent pour une large part des anomalies comptables autour de l'application du principe d'indépendance des exercices, c'est-à-dire le fait de rattacher à chacun des exercices les opérations s'y rapportant, ainsi parfois que des erreurs de classement : ainsi, le bilan de la branche maladie est majoré à tort de 2,5 milliards d'euros, ce qui est malgré tout une somme non négligeable. Nous avons également relevé des incertitudes sur un certain nombre d'estimations comptables, par exemple sur les produits à recevoir de remises versées par les entreprises pharmaceutiques, qui ont considérablement augmenté en 2021 par rapport à 2020, ou sur les provisions pour charges de soins calculées par la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM).

Deuxièmement, la création de la branche autonomie, qui était la nouveauté peut-être la plus importante de l'exercice 2021, nous paraît à ce stade plutôt inaboutie s'agissant des aspects financiers et comptables. Par manque de préparation, la CNSA a peiné à établir les comptes de la branche autonomie. Elle a bénéficié d'un soutien important de la part de la direction de la sécurité sociale et, dans une certaine mesure, de la Cour. Malgré cela, nous avons eu des difficultés à auditer les comptes de la branche autonomie. Plus généralement, nous constatons que la CNSA éprouve des difficultés à exercer ses missions de caisse nationale du régime général. La comptabilité est assez lacunaire, le système d'information comptable a appelé des adaptations et les dispositifs de contrôle interne présentent des faiblesses très importantes au regard des masses financières relevant désormais de la CNSA, notamment le financement du secteur médico-social. Nous avons donc préconisé un renforcement des dispositifs de contrôle interne se rapportant aux opérations effectuées par la CNSA et par des entités tierces pour son compte.

Alors que la CNSA dépend en grande partie d'entités tierces pour l'exercice de ses missions, le CPSTI dépend des branches du régime général pour la totalité de ses missions. Nous manquons toujours d'éléments d'assurance sur le caractère probant de dispositifs-clés de contrôle interne, en particulier s'agissant de la correcte prise en compte des cotisations versées par les travailleurs indépendants pour le calcul de leur pension de retraite complémentaire. Cela vaut également pour les retraites de base.

Troisièmement, qu'il s'agisse de la branche autonomie ou du CPSTI, l'efficacité des dispositifs de contrôle interne est parfois encore insuffisante. Le contrôle interne est déterminant dans le cadre de l'audit des comptes en raison de la masse des opérations qu'effectuent les organismes de sécurité sociale. L'efficacité des dispositifs de contrôle interne est une condition nécessaire pour que la comptabilité des organismes de sécurité sociale, dans un contexte d'énormes volumétries d'opérations, reflète au plus près la réalité de leurs droits et obligations à l'égard des cotisants et bénéficiaires de prestations. Alors que l'intensité de la crise sanitaire se réduit, les organismes de sécurité sociale ont engagé un retour progressif à la normale en matière de contrôle. Mais d'importantes lacunes subsistent. Les contrôles de l'application de la tarification à l'activité sur les établissements de santé

publics ou privés n'ont pas encore repris. Par ailleurs, la CNAM applique des contrôles allégés sur les facturations des professionnels de santé dans le contexte de la poursuite de la crise sanitaire.

De manière plus structurelle, les dispositifs de contrôle interne mis en œuvre par les organismes de sécurité sociale empêchent insuffisamment les anomalies ou erreurs de portée financière d'acquiescer un caractère définitif. Le montant des erreurs affectant les règlements de frais de santé en 2021 est estimé par la CNAM à 2,5 milliards d'euros, et c'est une évaluation *a minima*. Le montant d'une indemnité journalière sur dix nouvellement attribuées en 2021 était inexact. Les erreurs qui affectent les prestations versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) – cela concerne le RSA, la prime d'activité, les aides au logement, ainsi que des prestations familiales proprement dites – atteignent au total 5,3 milliards d'euros, soit 7 % de l'ensemble de ces prestations. Leur montant ne cesse d'augmenter depuis plusieurs années ; c'est un sujet de préoccupation important sur le plan financier.

Les difficultés de la branche famille à mettre en œuvre la réforme des aides au logement l'ont amenée à alléger les dispositifs de contrôle interne en 2021 pour redéployer des effectifs vers la gestion courante des prestations. Cela conduira selon toute vraisemblance à une augmentation des erreurs.

En revanche, nous avons relevé des progrès pour la branche vieillesse. La liquidation des prestations de retraite était marquée par une augmentation croissante des erreurs. Cette tendance a connu une interruption et, nous l'espérons, une inversion en 2021. De telles erreurs ont un effet dans la durée, pour la plupart des assurés jusqu'à leur décès. Le montant total dépasse le milliard d'euros.

En 2021, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a recommencé à évaluer le montant des fraudes, qui continue malheureusement à augmenter.

La CNAM commence à estimer l'ampleur de la fraude, qui bénéficie prioritairement aux professionnels et aux établissements de santé en tiers payant. De premiers résultats vous ont été présentés ; le montant estimé des fraudes commises par les infirmiers libéraux confirme tout à fait l'enjeu financier et aussi civique du phénomène. Sur ce point, la Cour va prochainement examiner les suites données par les organismes sociaux et leurs administrations de tutelle aux quinze recommandations structurantes qu'elle avait formulées dans le cadre du rapport qui vous a été remis au mois de septembre 2020.

Ne détournons pas le regard des enjeux relatifs à la réduction des risques financiers affectant le recouvrement des prélèvements sociaux, qu'il s'agisse de la résorption progressive des dettes sociales considérables, de la maîtrise des risques de prescription des créances, de la remise en route des procédures habituelles de recouvrement amiable ou du renforcement des contrôles.

La Cour, les organismes nationaux du régime général et leur administration de tutelle souhaitent, une fois passées les deux années de crise sanitaire et leurs conséquences défavorables sur la fiabilité de certains enregistrements comptables, reprendre une trajectoire de levée des réserves. Plusieurs évolutions nous semblent particulièrement nécessaires : réduire à la source une grande partie des risques d'erreurs par la fiabilisation des données utilisées pour liquider les prestations, par exemple en renforçant les contrôles automatisés de l'assurance maladie sur les factures qu'adressent les professionnels et les établissements de

santé ; renforcer les contrôles sur pièces et sur place pour une série d'erreurs ou d'anomalies très difficiles à détecter par des modalités automatisées ; fiabiliser les données d'assiettes des prélèvements sociaux pour les employeurs de salariés ; adapter les systèmes d'information des organismes de sécurité sociale ; mettre en place des indicateurs mesurant les erreurs de portée financière quand ils font défaut.

Vous l'aurez compris, la sécurité sociale est confrontée à des enjeux majeurs de qualité de l'information financière et comptable et, de manière sous-jacente, de gestion des prélèvements et des prestations sociales.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – La Cour des comptes a été amenée à refuser de certifier la branche recouvrement. L'importance du désaccord aurait-elle pu la conduire à préconiser un rejet de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale si le nouveau cadre organique s'appliquait déjà ? Une approbation aurait-elle dû être conditionnée à l'adoption d'amendements tendant à présenter les comptes de manière plus réaliste ?

Au-delà de ce désaccord, les réserves de la Cour sur la comptabilisation de l'activité de recouvrement, qui sont nombreuses, auraient-elles également pu conduire à un refus de certification ? Le diagnostic de la Cour est-il partagé par l'URSSAF Caisse nationale et le Gouvernement ?

La prise en charge des dépenses relevant de l'État par Santé publique France et la décision de cette agence de verser des sommes importantes à l'État dans le cadre du programme 204, « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », vous semblent-elles régulières et non susceptibles de fausser les comptes de la branche maladie ?

M. Jean-Pierre Viola. – La mission d'assistance de la Cour au Parlement comporte à la fois une analyse des comptes de l'exercice écoulé et des avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre et du tableau de situation patrimoniale.

Au titre de l'analyse des comptes, nous reviendrons dans le prochain rapport sur l'application des lois de financement sur le désaccord de 5 milliards d'euros.

Au titre des avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre, les choses sont un peu plus complexes. Ces avis portent de manière prépondérante sur la vérification de la conformité des tableaux soumis à l'approbation du Parlement aux comptes arrêtés des entités faisant partie du périmètre de ces tableaux. Nous allons nous assurer que les tableaux intègrent l'ensemble des opérations comptabilisées et que les flux réciproques ont été neutralisés. Nous assortirons néanmoins notre avis d'un avertissement relatif à l'effet de notre désaccord sur la lecture pouvant être faite des soldes soumis à l'approbation du Parlement. Nous l'avons d'ailleurs fait l'année dernière.

Outre le désaccord sur la comptabilisation des prélèvements sociaux des travailleurs indépendants, nous avons également effectivement de nombreuses observations à formuler. Elles se rapportent à un ensemble qui est massif : l'activité de recouvrement correspond à 25 % du produit intérieur brut. Nous constatons un certain nombre d'anomalies comptables, pour lesquelles les désaccords sont chiffrés. En général, leur portée est peu importante sur le résultat de l'exercice, raison pour laquelle nous ne les plaçons pas au même niveau. Il y a aussi des insuffisances d'éléments probants, dont beaucoup concernent des tableaux comptables ; la Cour n'a pas toujours les clés.

Notre désaccord relatif à la comptabilisation des produits de prélèvements sociaux des travailleurs indépendants n'est pas partagé par l'URSSAF Caisse nationale et ses autorités de tutelle, faute de quoi la demande de correction que nous avons formulée aurait été suivie et nous n'aurions pas été contraints de refuser de certifier les comptes du recouvrement.

Nos interlocuteurs n'ont pas entendu ou souhaité entendre des arguments qui nous semblent importants sur cette question : celui de la comparabilité des exercices 2020 et 2021 et le fait que l'Insee ait effectué dès les comptes 2020 une correction d'un montant de 4,3 milliards d'euros, donc très proche de notre estimation, pour le régime général. La comptabilité nationale n'est pas la comptabilité générale, mais elle fonctionne de la même manière dans ses principes ; elle est fondée sur des notions de « fait générateur » comptable. À nos yeux, une situation dans laquelle la comptabilité nationale doit différer de la comptabilité générale est une situation suffisamment rare pour être soulignée.

J'en viens à la question des relations triangulaires entre l'assurance maladie, Santé publique France et l'État. Dans le cadre de l'exercice de certification des comptes, la Cour se prononce sur la conformité des enregistrements comptables aux dispositions légales. En l'espèce, les enregistrements comptables qui sont intervenus – cela ne concerne pas seulement le programme 204 – ont été conformes au cadre légal des fonds de concours. En revanche, je vous rappelle que la Cour a fortement critiqué à d'autres occasions le financement par fonds de concours de Santé publique France, c'est-à-dire en fait par l'assurance maladie, et a préconisé que les dépenses du budget de l'État en question soient financées par des ouvertures de crédits en loi de finances. Cela n'a pas été le cas, car il s'est agi d'un dispositif exceptionnel lié à au contexte de crise sanitaire. Là encore, la Cour a fortement critiqué, estimant qu'une telle pratique induit un recul du contrôle parlementaire et crée aussi des difficultés en termes de cohérence des rôles respectifs de l'assurance maladie, de Santé publique France et des administrations de l'État.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse. – Compte tenu des difficultés que vous venez d'évoquer, n'estimez-vous pas le transfert du recouvrement des cotisations Agirc-Arrco vers l'Urssaf Caisse nationale au 1^{er} janvier 2023 prématuré ?

Le fait que la sécurisation des contrôles automatisés mis en œuvre, notamment par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ne soit pas toujours maîtrisée ne vous paraît-il pas préjudiciable à l'avancée du Répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) ?

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour la branche assurance maladie. – La Cour a mis en évidence de nombreuses lacunes dans les actions de contrôle interne menées par la branche maladie : prise en compte insuffisante des risques de fraude, faiblesses du contrôle interne, etc. Cela se retrouve dans le montant des erreurs résiduelles affectant les prises en charge des frais de santé : 2,5 milliards d'euros en 2021, contre 1,9 milliard d'euros l'année précédente. Comment résorber les erreurs ? Dans quelle mesure une persistance de ces défauts de contrôle serait-elle de nature à porter atteinte à la fidélité des comptes ?

Vous pointez d'importantes insuffisances en matière de traçabilité des dispositifs liés à la crise sanitaire dans les comptes de l'assurance maladie, ainsi qu'un manque de contrôle. Une évaluation et un contrôle approfondis étaient-ils possibles en 2022 ? Un audit des effets des dispositifs Covid sur les comptes de l'assurance maladie par la Cour serait-il envisageable avant la régularisation définitive attendue en 2023 ? Plus généralement, les acteurs semblent éprouver des difficultés à s'approprier les outils numériques qui seraient les

plus à même de fiabiliser les données. Selon vous, quels sont l'ampleur réelle et les effets de ce phénomène sur la qualité des comptes de la branche maladie ?

Mme Pascale Gruny, rapporteur pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles. – Vous avez certifié avec réserves en fait les comptes de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), en constatant notamment qu'ils sont affectés par deux anomalies significatives et huit cas d'insuffisance d'éléments probants. Les erreurs affectant la reconnaissance des AT-MP et les inexactitudes des charges de prestations pourraient-elles amener la branche à prendre en charge des dépenses relevant du risque maladie ? Cela pourrait-il avoir pour conséquence de conduire à nier ou à relativiser l'importance du phénomène de sous-déclaration des AT-MP ?

Quelle est l'ampleur du risque d'erreur affectant la détermination des taux de cotisation AT-MP ? Quelles sont les conséquences de telles erreurs pour les entreprises et la branche ?

M. Olivier Henno, rapporteur pour la branche famille. – Vous avez pointé l'allègement du contrôle interne mené par les CAF en 2021 en raison des difficultés rencontrées dans la réforme des aides au logement. La trajectoire de réduction des ressources humaines des CAF vous paraît-elle compatible avec une garantie de qualité du contrôle interne ?

Si la création d'une cellule nationale de lutte contre la fraude est un point positif, la structure n'a pas été opérationnelle en 2021. Selon vous, quels objectifs doivent être prioritairement ciblés par une telle cellule ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je me réjouis que la Cour veuille examiner les suites données aux quinze recommandations en matière de lutte contre la fraude, d'autant que certaines caisses ne m'ont pas semblé très pressées d'évaluer leurs erreurs. Nous comptons beaucoup sur la Cour des comptes pour apporter une forme de certification sur la fiabilité des estimations aussi qui nous seront fournies. Il serait intéressant d'ailleurs que vous puissiez donner un avis sur la méthodologie utilisée.

Je le répète depuis des années, il y a des milliards à récupérer pour la sécurité sociale. Essayons de cerner au plus vite les montants réels de telles fraudes ou anomalies.

M. Jean-Pierre Viola. – Je confirme que nous nous pencherons sur les méthodes de calcul des estimations. Nous l'avons déjà fait pour la branche famille. L'assurance maladie, qui indique ne pas pouvoir calculer du jour au lendemain un montant global de fraude, s'engage dans une démarche par domaine d'activité qui nous paraît pertinente et rationnelle. Bien entendu, il faudra se pencher sur les résultats. La difficulté est qu'une fraude est quelque chose d'intentionnel. Il faut donc pouvoir qualifier l'intentionnalité. Or la frontière est souvent ténue entre ce qui est intentionnel et ce qui ne l'est pas. Il est donc important de pouvoir estimer, outre le montant de la fraude, celui des erreurs involontaires.

Les risques d'erreurs affectant la reconnaissance des AT-MP et les risques d'inexactitude des charges de prestation concernent en particulier le risque de non-détection sur les certificats médicaux de prolongation des arrêts de travail et de soins de nouvelles lésions sans lien avec le sinistre initial. La CNAM n'en évalue pas l'impact financier. Néanmoins, compte tenu de la faiblesse des contrôles effectués, il nous semble que cela n'est pas susceptible de contrebalancer l'impact financier de la sous-déclaration des accidents du

travail, et surtout des maladies professionnelles. Il nous est toutefois apparu important de souligner cette faiblesse des processus de gestion de l'assurance maladie prise dans sa globalité. La portée financière du risque d'erreur affectant la détermination des taux de cotisation AT-MP n'est pas estimée par la CNAM. Globalement, la conséquence des erreurs est relativement limitée du fait de l'existence du mécanisme de détermination des taux de cotisation avec application d'une majoration d'équilibre. La portée financière des erreurs au détriment de la branche est par définition couverte. Néanmoins, il peut y avoir des erreurs à l'échelon individuel, notamment pour les entreprises ; de même que, si les erreurs relatives à l'assurance vieillesse s'équilibrent plus ou moins globalement, il peut y avoir des gagnants et des perdants au niveau des assurés.

Au sein de la branche famille, la Cour des comptes aura prochainement l'occasion de revenir, dans le cadre d'une publication, sur les difficultés de mise en œuvre de la réforme des aides au logement. Outre les ressources humaines consacrées à la gestion des prestations et à la qualité du contrôle interne, trois autres paramètres nous semblent devoir être pris en compte : d'abord, le contenu et le rythme des réformes ; ensuite, la manière dont ces réformes sont traduites et maîtrisées ; enfin, la manière dont les ressources humaines sont utilisées. Mon propos n'est pas de porter une critique sur la gestion des ressources humaines au sein de la branche ; il est d'interroger l'avenir – la Cour l'a déjà fait dans un rapport – du réseau départemental. Disant cela, je ne mets pas du tout en cause la présence à l'échelon départemental des CAF, mais les volumes d'activité sont extrêmement variables selon les territoires. La Cour a donc invité la branche famille et l'assurance maladie à réfléchir à des organisations qui pourraient être modulées, en conservant effectivement des caisses départementales dans des départements dotés d'une population importante, tout en envisageant des regroupements interdépartementaux là où les effectifs et les moyens sont globalement faibles. En effet, une organisation institutionnellement lourde absorbe nécessairement des frais de structures qui seraient moindres avec une organisation plus concentrée et des tailles de structure mieux adaptées aux charges d'activité.

Il est effectivement un peu tôt pour se prononcer sur les résultats de la cellule nationale de lutte contre la fraude. Mais sa création est une évolution positive en soi. L'objectif est clairement d'identifier des schémas de fraude pouvant concerner plus d'un allocataire. Malheureusement, il peut y avoir des schémas plus vastes et plus coûteux, par exemple en mettant en jeu plusieurs organismes sociaux. Il y a aussi des enjeux forts sur les faux microentrepreneurs, sur les fausses activités. Il peut également y avoir des liens avec le blanchiment d'argent. En outre, l'usurpation d'identité des bénéficiaires de prestations est un sujet qui nous inquiète ; nous avons encore récemment rappelé au Gouvernement la nécessité absolue de notre point de vue de mettre le plus rapidement possible en œuvre le rapprochement automatisé entre les données d'identification bancaires des bénéficiaires de prestations sociales. L'absence de rapprochement systématique est clairement une faille systémique en termes de versement de prestations sociales.

Il existe effectivement des anomalies comptables significatives dans les comptes de l'assurance maladie, au-delà même du sujet relatif aux travailleurs indépendants. Cela sera *a priori* entièrement et exclusivement localisé sur les exercices 2020 et 2021. En 2022, il y a douze mois d'appel de prélèvements sociaux ; il n'y aura donc plus de problème de comparabilité des comptes d'un exercice à l'autre. Surtout, des niveaux d'erreurs affectant les prestations sociales sont préoccupants.

Cela étant, nous relevons un certain nombre de progrès dans l'objectivation des choses. Premièrement, la CNAM s'emploie désormais à chiffrer le surnombre d'assurés

bénéficiant de droits ouverts à l'assurance maladie alors qu'ils ne remplissent plus les conditions, par exemple parce qu'ils ont quitté la France. Deuxièmement, pour certaines des mesures Covid, les données ont été en grande partie stabilisées : c'est le cas du dispositif d'indemnisation de la perte d'activité des professionnels libéraux de santé. Troisièmement, il y a effectivement des avancées sur la lutte contre la fraude aux prestations, à travers un chantier de refonte de la chaîne des paiements des prestations sociales. Nous pensons très fermement que la mise en place de contrôles embarqués dans les systèmes d'information beaucoup plus complets et nombreux est de nature à réduire substantiellement un certain nombre d'erreurs parfaitement évitables au détriment de l'assurance maladie.

À propos de la numérisation, il y a malheureusement eu des retards liés à un certain retard français dans la dématérialisation des prescriptions médicales et dans l'utilisation par les professionnels de santé des outils que l'assurance maladie met à leur disposition pour fiabiliser les droits des assurés.

Notre diagnostic sur le recouvrement lié aux travailleurs indépendants ne concernait ni l'Unédic ni Agirc-Arrco puisque les cotisations sociales des travailleurs indépendants sont, pour l'essentiel, inexistantes. Cela étant, les opinions de la Cour peuvent avoir des conséquences s'agissant des prélèvements sociaux recouverts par les Urssaf. Cela invite évidemment à un dialogue plus fécond et sans doute plus profond entre la Cour, l'Acoss et les administrations de tutelle.

La décision de procéder au transfert de recouvrement des cotisations Agirc-Arrco devait au plus tard intervenir au 1^{er} juillet de cette année pour permettre une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023. Les conditions semblaient peu réunies. Je pense que nous avons besoin impérativement d'observer comment se déroulerait l'articulation en situation réelle entre les contrôles Urssaf et les contrôles Agirc-Arrco. Cela n'est pas fait aujourd'hui, ce qui crée une incertitude importante en termes de fiabilité des opérations de recouvrement et d'exacte adéquation des ouvertures de droits sociaux aux assiettes salariales déclarées.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Monsieur le président, nous vous remercions de vos réponses.

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.

Mission d'information sur le contrôle des Ehpad - Audition de M. Yves Le Masne, ancien directeur général du groupe Orpea

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, dans le cadre de la mission d'information sur le contrôle des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), nous entendons cet après-midi M. Yves Le Masne, ancien directeur général du groupe Orpea.

M. Le Masne a souhaité être accompagné d'un de ses avocats, ce que j'ai accepté. Maître Christian Saint Palais assiste donc à cette audition.

J'indique que celle-ci fait l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Je salue ceux de nos collègues qui participent à cette réunion à distance.

Je rappelle que notre commission a constitué cette mission d'information dotée des prérogatives de commission d'enquête à la suite de la parution de l'enquête journalistique *Les Fossoyeurs*, qui pointe notamment la difficulté des autorités à s'assurer du bon emploi de l'argent public.

Plus largement, nous nous interrogeons sur le modèle mis en place par la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, qui repose sur la souplesse et la confiance, et son adéquation aux réalités du marché.

Je rappelle, puisque des craintes ont été exprimées à cet égard par les conseils de M. Le Masne dans une lettre qu'ils m'ont adressée, que notre commission n'est pas un tribunal, et qu'il ne s'agit pas pour nous de rechercher des responsabilités individuelles, mais de comprendre ce qu'il s'est passé afin d'en tirer des préconisations de politiques publiques.

Je me réjouis que M. Le Masne, tout en ayant à cœur la préoccupation légitime de sa défense dans d'autres enceintes, « entende répondre aux interrogations légitimes de la représentation nationale ».

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Yves Le Masne prête serment.

M. Yves Le Masne, ancien directeur général du groupe Orpea. – Madame la présidente, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je sais l'importance de vos travaux et la nécessité de mener une réflexion commune sur l'amélioration de l'accueil des résidents en Ephaad et le contrôle par les pouvoirs publics des financements apportés par l'État. Ces questions sont légitimes, et nous devons des réponses, notamment aux familles et aux résidents.

Le groupe Orpea, que j'ai dirigé de 2011 à 2021, a certainement pu commettre des erreurs dont je m'excuse. Je souhaite toutefois préciser d'emblée que nous avons tous eu à cœur, au sein du groupe, de répondre au mieux aux besoins des résidents et de leurs familles.

La qualité de service aux résidents a été une préoccupation permanente pour moi. Je n'ai jamais donné d'ordre, que ce soit par mail, à l'oral ou par tout autre canal, visant à réduire les services ou les prestations auprès des résidents ou les coûts.

L'environnement du résident, les soins, l'aide à la dépendance et la partie hôtelière constituent à mes yeux un sanctuaire. Ma ligne a toujours consisté à considérer la qualité avant le financier – c'est aussi ce qui fait la réputation de chacun de nos établissements. Le mot « rationnement » m'est absolument étranger.

Avant de répondre à vos questions, je souhaite vous indiquer que depuis ma révocation mon état de santé s'est beaucoup dégradé, et que je prends des médicaments qui

sont susceptibles d'altérer ma mémoire et parfois mon élocution. Je vous prie par avance de bien vouloir m'en excuser.

Si je vous parle de mémoire, c'est parce que je ne suis plus dans le groupe depuis presque quatre mois et, surtout, parce que j'étais directeur général du groupe depuis 2011, et que les sujets propres à la France étaient délégués auprès des directions concernées. Depuis 2015, nous avons adopté une organisation par zones géographiques, chacune étant placée sous l'autorité d'une équipe de dirigeants.

En ce qui concerne la France, il existait plusieurs divisions par type d'activité – Ehpad, cliniques de soins de suite, cliniques psychiatriques, domicile – qui ont été fusionnées en 2021 afin de créer une seule zone géographique multi-activités. Mes relations avec l'activité en France passaient par l'intermédiaire des dirigeants de cette zone géographique afin de ne pas interférer avec les responsabilités des collaborateurs. Dans un groupe international, tout ne peut être traité par le directeur général, qui doit faire confiance à ses collaborateurs et à ses équipes dédiées.

Orpea est en effet un groupe international présent dans vingt-trois pays. Lors de mes nombreux déplacements à l'étranger, l'une de mes principales tâches fut de développer le groupe, y compris dans des pays dépourvus de toute réglementation dans ce secteur.

En France, les maisons de retraite représentent un peu plus du quart du chiffre d'affaires du groupe.

Depuis de nombreuses années, mon rôle consiste à manager un peu plus d'une quinzaine de personnes : les dirigeants de chaque zone géographique, et une équipe d'experts *corporate* située au siège, à Puteaux.

En conséquence, les éléments de réponse que je vais essayer de vous apporter remontent à de nombreuses années, et je ne puis vous assurer de leur totale exhaustivité. Je précise que les chiffres que je vous fournirai sont parfois approximatifs puisque je ne dispose plus d'aucune donnée du groupe depuis plusieurs mois.

Pour vous répondre, je me suis surtout appuyé sur le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et sur le pré-rapport Grant Thornton, ainsi que sur différentes auditions devant les assemblées parlementaires.

Je souhaite terminer cette présentation par un hommage aux salariés du groupe qui traversent cette période très délicate avec courage et dévouement, juste après une crise sanitaire qui les avait déjà largement éprouvés. Je puis vous assurer que sur le terrain, l'humain, le professionnalisme, l'humilité et la bienveillance sont le quotidien de chacun. Je pense également aux familles qui continuent à faire confiance au groupe pour la prise en charge de leurs proches.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le rapport IGF-Igas, mais aussi le pré-rapport de l'audit indépendant confirment la plupart des éléments pointés dans *Les Fossoyeurs*.

Nous n'entendons nullement interférer avec le volet judiciaire, mais dans le cadre du contrôle, nous avons un certain nombre de questions relatives à l'organisation que vous

aviez mise en place avec M. Marian, et dont, en tant que directeur général, vous êtes directement responsable.

Je vous demanderai de bien vouloir répondre précisément par écrit aux questions que nous vous avons adressées en amont de cette réunion, en complément des éléments de réponse que vous nous donnerez aujourd'hui.

Durant votre passage à la direction générale du groupe, comment décririez-vous, factuellement, la stratégie du groupe pour développer son offre en France ? Quelle a été la part de création de places, de rachat de places dans le privé lucratif ou non lucratif et dans le public ? Je ne vous demande pas de répondre précisément tout de suite, mais j'attends une réponse écrite.

Lors de votre audition devant l'Assemblée nationale vous sembliez indiquer que les marges de profitabilité du groupe se trouvaient dans la propriété du parc immobilier. Pourriez-vous développer ce point ?

M. Yves Le Masne. – Permettez-moi tout d'abord de préciser que depuis que je suis dans le groupe, nous avons repris très peu d'établissements associatifs et pratiquement aucun établissement public.

Dans un établissement classique, le résultat brut d'exploitation est de l'ordre de 20 % à 30 %. Ce qui a fait l'originalité d'Orpea, c'est d'essayer d'avoir les loyers les plus bas possible tout en étant le mieux placé possible. En effet, nous nous sommes efforcés de construire nous-mêmes nos immeubles, ce qui permet d'économiser les coûts de promotion immobilière, qui représentent 10 % à 20 % du coût d'une construction classique. Dans la moitié des cas, nous conservons la pleine propriété des immeubles de manière à ne pas payer de loyer. Avant loyer, les différents acteurs de notre secteur ont à peu près la même profitabilité que nous, mais comme nous économisons les loyers, notre profitabilité après loyer est meilleure.

Par ailleurs, aucune nouvelle autorisation n'étant octroyée depuis quelques années, nous avons développé notre activité de résidence de services. Or dans ce secteur également, la situation géographique et la stratégie immobilière sont fondamentales.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous avez indiqué que très peu d'établissements avaient été rachetés...

M. Yves Le Masne. – J'ai dit que nous avons racheté très peu d'établissements associatifs – moins d'une dizaine. En revanche, entre 2000 et 2015, 170 établissements, très majoritairement privés, ont été rachetés.

Par ailleurs, il est très difficile d'estimer la part des établissements véritablement créés, car nous avons souvent acquis de petits sites que nous avons regroupés ou étendus. Nous avons aussi racheté des autorisations.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pourquoi a-t-il été mis fin à vos fonctions ? Quelle est la forme juridique de cette séparation ? Quel est le montant des indemnités qui vous ont été versées à cette occasion et sur quelle base juridique ?

M. Yves Le Masne. – Dans les jours qui ont suivi la parution de ce livre qui nous a tous surpris, nous étions sous le choc psychologique de l'emballement médiatique qui en a

résulté. J'ai été hospitalisé le dimanche 30 janvier et, le soir même, le président m'a téléphoné pour m'indiquer que le conseil venait de mettre un terme définitif à mon mandat. Il n'a pas indiqué de motif. Indisponible pour raisons médicales, j'étais temporairement dans l'impossibilité de diriger le groupe dans ces jours extrêmement importants.

Je pense que la décision du conseil a été prise au regard de la déflagration médiatique et de la nécessité de donner une réponse franche et directe. Je faisais partie du triumvirat qui avait dirigé le groupe plusieurs années, et sans doute fallait-il passer à autre chose. Le statut de mandataire qui était le mien en tant que directeur général prévoit qu'il peut être mis fin aux fonctions à tout moment *ad nutum*, c'est-à-dire sans justification ni préavis.

À ce jour, aucune indemnité ne m'a été versée. Celle-ci pourrait s'élever au maximum à deux ans de salaire primes comprises, c'est-à-dire, dans mon cas, à 2,5 millions d'euros brut.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le 9 mars dernier, vous avez indiqué devant l'Assemblée nationale que l'ouvrage *Les Fossoyeurs* est en complet décalage avec la réalité d'Orpea. Maintenez-vous cette déclaration après la publication du rapport IFG-Igas et du point d'étape de la mission d'évaluation indépendante commandée par le groupe Orpea ?

M. Yves Le Masne. – Oui, je la maintiens. Si l'ouvrage pointe des défaillances inadmissibles, j'en conviens, il extrapole en en faisant une règle générale, un « système », ce que ne démontrent ni le rapport IGF-Igas ni le pré-rapport Grant Thornton.

Au-delà des valeurs humaines et de bienveillance qui sont primordiales à mes yeux, même si je conviens que cela soit difficile à entendre aujourd'hui, permettez-moi de revenir sur trois accusations précises : le rationnement de protections hygiéniques, le rationnement alimentaire et le manque d'autonomie des directeurs dans le recrutement.

Sur le premier point, les deux rapports montrent que s'il y a eu parfois des manques ponctuels de protections hygiéniques, il n'y a pas eu de rationnement.

S'agissant du rationnement alimentaire, dans le cadre des échanges avec l'IGF et l'Igas, Orpea a indiqué que le responsable nutrition suit la base de données de référence de la composition nutritionnelle des aliments, et le pré-rapport Grant Thornton indique clairement qu'il n'y a pas de rationnement alimentaire.

Ce même pré-rapport souligne qu'il n'y a pas de système visant à organiser une situation de sous-effectif au sein des établissements.

Je précise à ce titre que les directeurs d'établissement peuvent recruter des salariés en cas d'urgence, ce qui correspond à un peu plus d'un quart des embauches, et que même s'ils doivent en référer à leur directeur régional dans les autres cas, il n'y a eu que 0,79 % de refus de la part des directeurs régionaux, c'est-à-dire à 40 embauches sur 4 700.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Il me semble que l'autonomie des directeurs ne peut se résumer aux cas d'urgence, et que les rapports pointent le manque d'autonomie de ces derniers. Pourquoi un tel degré de centralisation ?

M. Yves Le Masne. – Le rapport IGF-Igas pointe un fonctionnement trop centralisé, mais il reproche aussi aux établissements de prendre trop de libertés. C'est quelque peu ambivalent...

Par ailleurs, lorsqu'on parle de centralisation, celle-ci s'opère au niveau des zones géographiques, chacune étant indépendante. Il est vrai que les directeurs d'établissement et les directeurs régionaux avaient un peu moins d'autonomie en matière d'achats référencés, mais c'est le cas dans la plupart des groupes. S'agissant des embauches, le rapport de l'IGF-Igas précise que dans 25 ou 27 % des cas le directeur décide de l'embauche sans en référer à son directeur régional. Et je rappelle que dans 99,2 % des cas d'embauche non urgente, les embauches ont été acceptées par les directeurs régionaux dans des délais extrêmement courts.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Le rapport IGF-Igas souligne que les documents financiers obligatoires transmis aux tutelles par les Ehpad sont insincères et présentent des pratiques d'imputation non réglementaires de charges sur les forfaits soins et dépendance. Comment justifiez-vous cette situation et le recours à des mises en réserve d'une partie des forfaits soins ?

M. Yves Le Masne. – L'IGF-Igas interprète de façon très stricte des textes réglementaires qui manquent parfois de détail – même si depuis un mois, on a quelque peu remédié à cette situation –, alors que la plupart des agences régionales de santé (ARS), qui sont plus proches du terrain, ont une vision plus souple.

Je rappelle que sur les quatre dernières années, les dotations se sont élevées à 1,3 milliard d'euros, et que les accusations d'imputations insincères portent sur 50 millions d'euros.

Celles-ci concernent principalement les auxiliaires de vie faisant fonction d'aide-soignante. Dans l'annexe 5 page 56 du rapport IFG-Igas, il est indiqué que « l'étude de secteur fait ressortir que les Ehpad emploient tous régulièrement des "faisant fonction" d'aide-soignant pour pallier la pénurie de personnel et les difficultés d'attractivité sur les métiers qualifiés ». Tous les établissements sont concernés, et pas simplement ceux du secteur privé.

À ma connaissance, les états remontés aux ARS sont transparents dans ce domaine, c'est-à-dire que lorsque ce sont des auxiliaires de vie qui sont employées, il est bien indiqué « auxiliaire de vie » et non « aide-soignante ». En tout état de cause, c'était le cas jusqu'à 2015 – le rapport Grant Thornton le confirme.

Ces transferts sont liés au manque d'aides-soignantes dans notre pays.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Cette modification des plannings était-elle organisée afin de détourner le forfait soins et d'utiliser de l'argent public pour payer ces personnes ?

M. Yves Le Masne. – Les 28 millions d'euros de rémunération des aides-soignantes représentent entre 1,2 % et 1,3 % de la dotation de 1,3 milliard d'euros que j'évoquai précédemment. Autrement dit, c'est l'épaisseur du trait, et cela n'a rien d'organisé : l'objectif pour notre groupe est évidemment d'avoir des aides-soignantes diplômées partout, et si possible en CDI – du fait de la pénurie, certaines aides-soignantes préfèrent travailler en CDD pour être mieux payées, ce qui désorganise les services.

À défaut, nous n'avons d'autre option que d'embaucher des aides-soignantes en CDD, et parfois, des auxiliaires de vie disposant de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Quel serait l'intérêt pour nous d'organiser un système dans lequel on paye plus cher

des personnes qui ne sont pas tout à fait diplômées ? Nous nous sommes toujours efforcés de faire exactement l'inverse.

L'autre accusation porte sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Or celle-ci a été divisée par deux en 2020 et depuis cette année, elle est supprimée. Je rappelle par ailleurs que la CVAE est une charge directe, c'est-à-dire que quand l'État donne 100, il reprend directement 1,5, si bien qu'il ne donne que 98,5. Nous avons simplement tenu compte de cela dans nos calculs. Le rapport IFG-Igas indique d'ailleurs, non pas que la mise en réserve est fautive en soi, mais que nous avons trop mis en réserve.

À ma connaissance, les éléments pointés ne sont pas insincères. Certes, ils ne correspondent pas à l'attente de l'Igas, mais les ARS s'en satisfont dans la mesure où, je le rappelle, les montants concernés restent faibles puisque 98,5 % des remontées sont valides.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Tous vos établissements avaient-ils une personnalité juridique autonome et comment s'organisait la relation entre la direction régionale et les directeurs d'établissements ?

M. Yves Le Masne. – Je peux vous dire ce qu'il en était dans les années 2010-2013.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Et après ?

M. Yves Le Masne. – Après je suis directeur général, et à ce moment-là, ma fonction consiste à développer le groupe, à m'assurer qu'il fonctionne bien. La direction générale France, que vous avez auditionnée, est mieux placée pour vous répondre.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Tout le monde se renvoie la balle...

M. Yves Le Masne. – Durant les quatre ou cinq dernières années, j'ai passé les trois quarts de mon temps à l'étranger.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Et vous ne vous occupiez plus du tout de la France ?

M. Yves Le Masne. – Je m'occupais des orientations et des grands sujets de l'année. La France est une zone géographique parmi sept.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Et vous ne voyiez plus du tout les directeurs d'exploitation ni les directeurs régionaux ?

M. Yves Le Masne. – Je ne les connaissais plus, ces dernières années. Il y a environ 90 directeurs régionaux, pour 900 établissements...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je vous parle des 350 établissements de France.

M. Yves Le Masne. – Sur les 15 personnes que je supervisais, seule une s'occupait de la France. Je comprends que cela puisse être étonnant, mais c'est ce qui fait la qualité d'un groupe international qui a des spécialistes dans chaque zone géographique.

Sur les rapports entre les directeurs régionaux et les directeurs d'établissement, je vous répondrai par écrit, mais sans doute que Jean-Claude Brdenk, qui s'est occupé directement de l'exploitation, pourra mieux vous répondre.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – M. Marian n'était au courant de rien, vous non plus...

M. Yves Le Masne. – Je m'occupais pour ma part de l'aspect financier et du développement du groupe. MM. Romersi et Charrier pourront mieux vous répondre.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Oui, mais ils occupent leur poste depuis peu de temps. Qui était directeur général avant M. Romersi ?

M. Yves Le Masne. – C'était M. Brdenk. M. Romersi était directeur des maisons de retraite ; maintenant il est directeur France des maisons de retraite et des cliniques. M Stéphane Cohen est directeur des opérations des maisons de retraite en France.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je croyais que le précédent poste de M. Romersi était celui de directeur régional...

M. Yves Le Masne. – Oui, mais c'était il y a dix ou quinze ans. Avant d'être directeur général France – poste qu'il occupe actuellement –, M. Romersi a été directeur des maisons de retraite, et avant cela il était directeur de division pour les maisons de retraite. Lorsque nous avons souhaité donner davantage d'autonomie aux zones géographiques, nous avons supprimé cette dernière direction.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Comment contrôler des établissements qui n'ont pas ou peu d'autonomie et qui sont placés sous l'autorité de directions régionales qui n'ont pas toutes les responsabilités, mais qui en ont quelques-unes ? Au fond, personne ne semble responsable de rien... Nous avons besoin de comprendre comment se passe l'évaluation de ces maisons de retraite et comment l'argent public est redistribué.

M. Yves Le Masne. – Dans un grand groupe, chacun a des tâches bien précises. Jean-Claude Brdenk, qui s'est davantage occupé de l'exploitation proprement dite, pourra sans doute mieux vous répondre, et M. Romersi est également un bon interlocuteur. En ce qui me concerne, j'étais plus éloigné des questions opérationnelles...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Mais vous ne l'étiez pas au début...

M. Yves Le Masne. – J'ai commencé comme contrôleur de gestion, après quoi j'ai été directeur informatique puis directeur financier. Je n'étais donc pas sur les aspects opérationnels. Je peux essayer de vous répondre sur le fonctionnement des directeurs régionaux, mais je tiens à redire, même si cela peut paraître décalé aujourd'hui, que tout ce qui a été fait l'a toujours été au bénéfice de la qualité.

Par exemple, les directeurs n'avaient leurs primes que si leur établissement avait obtenu 90 % de réponses positives sur la qualité durant deux semestres consécutifs. Comme je l'indiquai précédemment, j'ai toujours veillé à ce que la qualité passe avant le financier.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pourriez-vous nous indiquer par écrit les fonctions précises des directeurs d'exploitation locaux, des directeurs régionaux et de la

direction centrale ? Ne pensez-vous pas qu'une telle centralisation complique le contrôle par les autorités de tutelle ?

M. Yves Le Masne. – L'autonomie de chaque directeur est assez large pour que le contrôle s'opère au niveau de l'établissement. Les achats font certes l'objet de référencements, comme c'est le cas dans beaucoup de groupes, mais les directeurs sont tout de même autonomes en matière d'embauche, puisque 99,2 % des demandes sont acceptées par les directions régionales...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Ils avaient toute latitude ?

M. Yves Le Masne. – Oui, à condition de demander à leur directeur régional, et comme je vous l'indiquais, 99,2 % des demandes sont acceptées.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Il fallait donc une validation par le directeur ?

M. Yves Le Masne. – Sauf en cas d'urgence. Mais le directeur régional n'ayant que 10 établissements à sa charge, il est très disponible.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je vais laisser la parole à mes collègues, mais je souhaite vraiment que chacune des questions écrites que nous vous avons adressées, et que nous compléterons peut-être, fasse l'objet d'une réponse écrite précise.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Vous avez indiqué que les primes des directeurs étaient attribuées sur des critères de qualité. Or, à la lecture du rapport, il me semble qu'un directeur qui atteint tous les objectifs quantitatifs, mais aucun objectif qualitatif touche des primes six fois plus importantes qu'un directeur qui atteindrait tous les objectifs qualitatifs, mais aucun objectif quantitatif.

L'endettement d'Orpea représente 200 % des capitaux propres du fait d'une politique soutenue de croissance externe, notamment à l'international. La politique de distribution des dividendes est tout aussi soutenue, ces derniers s'élevant à 33 % et pour certaines années jusqu'à 80 % du résultat net. Un haut niveau de résultat opérationnel est donc nécessaire. C'est d'autant plus vrai en France, car c'est surtout la France qui finance le développement d'Orpea à l'international.

Si désormais Orpea procède à une utilisation conforme des forfaits soins et dépendance et de leur éventuel excédent, s'il ne recourt pas aux remises de fin d'année ou aux revenus de prestation remontés au siège, la rentabilité exigée par le siège est-elle soutenable ? Ce modèle économique ne suppose-t-il pas des mécanismes incompatibles avec un bon usage des fonds publics ou le maintien de la qualité que sont en droit de temps d'attendre les personnes âgées ?

La section hébergement peut-elle générer un résultat opérationnel s'élevant à 15 % du chiffre d'affaires comme cela est constaté depuis plusieurs années et exigé par le fonds d'investissement qui compte parmi vos actionnaires ? Le groupe peut-il mener une telle politique de concentration et de croissance accélérée sans recourir à des mécanismes frauduleux ni dégrader la qualité des soins ?

Mme Pascale Gruny. – Je n'ai pas bien compris quelle était la fonction d'un directeur régional. Pourriez-vous nous l'expliquer ?

Il me semble qu'en tant que directeur général on doit tout de même vous informer des problèmes. Si vous ne disposez pas de ce retour, c'est que la grille de contrôle ne sert à rien. Je suis stupéfaite que vous n'ayez jamais été alerté. La rémunération substantielle que vous nous avez communiquée implique que l'on puisse compter sur vous, et que, au-delà de l'information des actionnaires, vous preniez soin du client final. Nous parlons tout de même d'êtres humains, pas de colis !

M. Yves Le Masne. – Les dividendes n'ont jamais dépassé 33 % du résultat net.

Vous m'interrogez sur ce qui se va se passer ensuite. Les excédents de 19,7 millions d'euros qui ont été réalisés sur quatre ans ont été provisionnés dans les comptes en tant que produit constaté d'avance. Rien ne changera à ce niveau. Le seul impact sur les résultats sera lié à l'imputation des remises de fin d'année (RFA), ce qui représente 3 millions d'euros par an. Compte tenu de la taille du groupe, cela ne changera pas beaucoup les résultats.

S'agissant du contrôle, il est vrai que tout ne peut pas remonter jusqu'à moi. Si je devais formuler un regret, ce serait d'avoir vu le verre à moitié plein. Nous étions assez satisfaits d'avoir un taux de recommandation de 95 %, mais nous aurions dû nous préoccuper davantage des 5 % restants, notamment des 1,4 % de plaintes ou de réclamations que nous avons chaque année.

Nous avons été alertés par l'établissement de Neuilly en 2015 dont le taux de satisfaction n'était que de 95 %, ce qui aurait dû nous interpeller immédiatement.

Par ailleurs, je suis informé chaque trimestre des plaintes importantes, notamment lorsqu'il y a eu un dépôt de plainte.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – S'agissant des RFA, vous avez affirmé devant l'Assemblée nationale qu'il n'y avait eu aucune rétro-commission sur ce qui relevait de l'argent public. Or les rapports confirment qu'il y en a eu. Maintenez-vous cette déclaration ? Estimez-vous que de telles pratiques sont normales, qu'il s'agisse de RFA ou de prestations de services ?

M. Yves Le Masne. – Toute la question est de savoir si ce sont des contrats de prestations de services ou des RFA. Depuis le mois d'avril, un décret encadre les RFA....

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous savons bien qu'un décret est sorti en avril. Ma question porte sur les pratiques antérieures.

M. Yves Le Masne. – Si un décret a été pris, c'est parce que le cadre juridique n'était peut-être pas suffisamment clair. Comme l'a indiqué M. Charrier, la distinction entre contrats de prestation de services pour le bien des résidents et RFA est discutable. Les RFA doivent redescendre au niveau des états récapitulatifs des dépenses (ERD), tandis que les contrats de prestation de services....

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Mais les RFA redescendaient-elles ?

M. Yves Le Masne. – Non, car elles étaient considérées comme des contrats de prestation de services.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Donc il y en avait ?

M. Yves Le Masne. – Je ne l’ai jamais affirmé, et comme je l’indiquais, cela étant considéré comme discutable, le groupe a décidé de ne plus recourir à cette pratique, que ce soit pour les RFA ou pour les contrats de prestation de services.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous reconnaissez donc que c’est anormal ?

M. Yves Le Masne. – Disons qu’il ne peut pas y avoir d’accord là-dessus. En tout état de cause, cela ne représente pas des sommes très importantes.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Elles ne le sont peut-être pas au regard du volume global, mais elles le sont pour chaque résident.

M. Yves Le Masne. – Exactement.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pouvez-vous nous répondre sur les centrales d’achat ?

M. Yves Le Masne. – Les deux centrales d’achat ont été créées pour répondre aux besoins de l’ensemble des pays...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous confirmez les énormes rémunérations ? Pensez-vous qu’elles soient logiques ou normales ?

M. Yves Le Masne. – Je ne pense pas qu’elles soient logiques. Il s’agit de personnes ayant travaillé très longtemps sur ces sujets. Elles ont mis en place un système très avantageux pour elles, tout en créant du résultat. Cela ne s’est pas fait au détriment des résidents, bien au contraire.

Ainsi, la centralisation des factures a permis de faire des économies de comptabilité, tout en conservant une qualité identique.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Globalement, monsieur Le Masne, nous ne sommes pas très satisfaits de vos réponses, qui ne correspondent pas à ce que nous avons pu lire dans les différents rapports, y compris l’audit demandé par Orpea.

La justice éclaircira tous les points problématiques.

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.

Mission d’information sur le contrôle des EHPAD – Audition de M. Jean-Claude Brdenk, ancien directeur général délégué en charge de l’exploitation du groupe Orpea

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mes chers collègues, dans le cadre de la mission d’information sur le contrôle des Ehpads, nous entendons cet après-midi, M. Jean-Claude Brdenk, ancien directeur général délégué en charge de l’exploitation du groupe Orpea.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo qui sera retransmise en direct sur le site du Sénat et disponible en vidéo à la demande.

Je salue ceux de nos collègues qui participent à cette réunion à distance.

Je rappelle que notre commission a mis en place cette mission d'information, dotée des prérogatives de commission d'enquête, à la suite de la parution de l'enquête journalistique *Les Fossoyeurs*, qui pointe notamment la difficulté des autorités à s'assurer du bon emploi de l'argent public.

Plus largement, nous nous interrogeons sur le modèle mis en place par la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, qui repose sur la souplesse et la confiance, et son adéquation aux réalités du marché.

Afin de laisser le maximum de temps aux échanges, je demanderai à chacun d'être concis dans les questions et les réponses. Nous disposons d'une heure.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Monsieur Jean-Claude Brdenk, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Claude Brdenk prête serment.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Monsieur Brdenk, vous avez la parole, pour une brève présentation.

M. Jean-Claude Brdenk, ancien directeur général délégué en charge de l'exploitation du groupe Orpea. – Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, il me tient particulièrement à cœur, à la suite de la parution de ce livre, de répondre aujourd'hui à vos questions. En effet, j'ai un profond respect pour l'ensemble des résidents et des équipes concernés par cet ouvrage. Et j'ai été particulièrement affecté par la parution du livre « *Les Fossoyeurs* ».

J'ai intégré le groupe Orpea en juillet 1997 comme directeur d'exploitation au niveau national. Il s'agissait alors d'un groupe purement français, déjà leader sur son territoire, composé d'une quarantaine de structures.

Fin 2011, le groupe était devenu, depuis plusieurs années, international. L'internationalisation avait commencé en 2004.

J'ai été nommé naturellement, par le conseil d'administration, directeur général délégué en charge de l'exploitation, sous la responsabilité du directeur général. Dès l'origine, mes fonctions et responsabilités étaient concentrées exclusivement sur la gestion des sites sur le terrain, la prise en charge des patients et résidents en structures ou à domicile. J'étais accompagné pour ce faire de directeurs régionaux, puis, le groupe se structurant au fil des

années, de directeurs de division, de directeurs d'exploitation nationaux et de directeurs de réseau, présents dans chaque pays.

Les limites de mon mandat étaient claires. Je n'ai nullement vocation à être généraliste. J'avais un champ de responsabilité limité au déroulement des opérations en matière d'hôtellerie, de restauration et de soins, en liaison avec les directeurs d'exploitation de chaque pays.

À cet égard, je n'ai pas compris qui dirigeait quoi dans le rapport de l'IGAS.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pardon ?

M. Jean-Claude Brdenk. – Je n'ai pas compris qui dirigeait la France.

Au début de l'année 2018, nous souhaitions démarrer un processus d'augmentation de l'autonomie et de la latitude données aux directeurs sur le terrain et aux directeurs régionaux.

Un directeur de réseau médico-social et un directeur d'exploitation pour les Ehpad ont été nommés et ont pris leurs fonctions fin 2018.

Je n'étais donc pas en charge des fonctions classiques d'un siège. En réalité, il y avait des sièges dans plusieurs pays et plusieurs zones géographiques. Ainsi, je n'avais pas de responsabilité en matière de finances, d'arbitrage comptable ou financier, de reporting, d'achats, de développement, de ressources humaines, d'informatique ou d'immobilier.

Les établissements s'adressaient au siège national de chaque pays afin d'être destinataires des biens et services, ainsi qu'au support de reporting nécessaire à la conduite des opérations sur place.

Lors de la première vague de Covid début 2020, il a été reconnu que l'exploitation et ses équipes sur le terrain avaient fait face au mieux. Cela a été l'occasion de procéder à une revue de l'organisation de la société sur le plan international. Ainsi, début novembre 2020, le conseil d'administration d'Orpea s'est prononcé sur la fin, au 31 décembre 2020, de tous mes mandats au sein d'Orpea et de ses filiales. En effet, les structures mises en place sur le plan géographique devaient désormais asseoir leur autonomie, et ma fonction faisait doublon avec les directeurs exploitation nommés dans les différentes zones géographiques et pays.

Ne faisant plus partie de la société depuis fin 2020, n'ayant pas de données informatiques à ma disposition, je m'efforcerai de répondre aux questions, dans la limite de mes connaissances, sans aucun autre support que le rapport de l'IGAS, le rapport contradictoire Orpea et le rapport préliminaire interne.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous avons déjà reçu de nombreuses personnes d'Orpea. Surtout, nous avons pris connaissance du rapport Igas-IGF ainsi que de l'audit demandé par M. Charrier, qui vont dans le même sens.

Pourtant, vous avez déclaré devant l'Assemblée nationale que vous vous réserviez la possibilité de poursuivre l'auteur du livre en justice. Est-ce toujours d'actualité ?

Que pensez-vous des révélations du livre, qui ont été confirmées à 80 % par les différents rapports ?

M. Jean-Claude Brdenk. – L’ouvrage en question est un livre à thèse : il existerait un système organisé, qui aboutirait *in fine*, partout en France, à une maltraitance systématique. Son auteur prend pour exemple le site Orpea de Neuilly-sur-Seine. Les témoignages sont systématiquement à charge et dénoncent le manque criant de produits d’incontinence, pour ne pas dire leur rationnement, tout en supposant le rationnement alimentaire engendré par l’utilisation d’un compte-rendu mensuel du coût de revient journalier (CRJ). La forme de l’ouvrage ainsi que son lancement témoignent également d’un certain sensationnalisme.

Bien évidemment, j’ai été totalement bouleversé par la sortie du livre, d’autant que j’avais quitté Orpea. J’ai dû le relire deux fois. La première fois, je n’ai pas très bien compris ; la deuxième fois, j’ai pris des notes.

A contrario, le rapport IGAS ne note pas de rationnement en matière de produits d’incontinence, comme l’avait d’ailleurs souligné devant les députés la directrice de l’ARS Île-de-France, à la suite d’un certain nombre de contrôles effectués en 2019, notamment sur le site de Neuilly.

Le rapport de la mission évoque, page 49, des axes d’amélioration plutôt que des dysfonctionnements majeurs. Il note que « les documents fournis par la société ne lui permettent pas de trouver de garanties suffisantes pour que les besoins alimentaires des résidents soient satisfaits ».

Quant au rapport contradictoire rédigé par le groupe, il est extrêmement détaillé et argumenté sur ce dernier point, qui a été analysé et vérifié par un professeur de gériatrie. Celui-ci connaît manifestement Orpea et les possibilités offertes aux cuisiniers. Il conclut, chiffres à l’appui, à un bon équilibre sur cinq semaines en termes d’apports protéinés énergétiques.

Orpea rappelle également que, sur le plan clinique, le taux d’escarres de 3,4 %, considéré comme modéré, a été salué par la mission.

Par ailleurs, le taux de personnes dénutries après leur admission est de 45 %, tandis que, après six mois de résidence, une amélioration nutritionnelle est constatée pour 70 % de ces personnes.

Ces éléments cliniques sont autant de preuves de l’efficacité de la politique nutritionnelle mise en place. Ils ne correspondent pas à une politique de rationnement généralisé.

Pour ce qui concerne le rapport interne, auquel vous avez fait référence, monsieur le sénateur, les enquêteurs ont visité, de manière inopinée, 21 établissements. Ils n’ont constaté ni manquement pour ce qui concerne les produits d’incontinence ni une quelconque politique de rationnement alimentaire. Ils ont d’ailleurs interrogé, sur deux jours, l’ensemble des chefs qui étaient présents. Ces derniers ont confirmé ne rencontrer aucune difficulté pour réaliser les menus tels que décrits, dans le respect des conditions de réalisation.

Près de 150 établissements du groupe ont fait l’objet d’une instruction ARS au cours de ces derniers mois. À ma connaissance, aucune n’a abouti à une fermeture ou à une mise sous tutelle, même temporaire. Les établissements ayant dû fermer n’étaient pas dirigés par Orpea.

J'ai été profondément blessé par la sortie de l'ouvrage. L'émotion très vive suscitée par les propos allégués rendait totalement inaudible toute tentative de prise de parole par l'entreprise, *a fortiori* par moi-même ou par les personnes nominativement citées.

À la lecture de ces données émanant du terrain et des contrôles et visites effectuées *in situ*, je maintiens donc mes propos : les faits tels que présentés dans le livre, inhérents au déroulement des activités sur le terrain, ne sont toujours pas avérés.

Manifestement, il n'y a pas chez Orpea de système organisé aboutissant à de la maltraitance. Il y a évidemment des erreurs, des axes d'amélioration et beaucoup de travail à réaliser, comme après chaque contrôle.

Les équipes des établissements ont été profondément choquées et abîmées à la publication de cet ouvrage. Celui-ci jette l'opprobre sur toute une entreprise, qui a fait le choix de répondre point par point, de façon transparente, aux allégations répandues.

L'entreprise a besoin de temps et de constance pour retrouver une certaine forme de sérénité. De ce fait, une action en justice de ma part, alors même que j'ai quitté cette entreprise bien avant la parution de ce livre, me semble à ce stade tout à fait inopportune. J'en ai clairement fait part aux députés, s'agissant des points concernant ma supposée « personnalité » ou mes prises de décisions irrationnelles – l'un des chapitres est totalement calomnieux et infondé -, je considère avoir été pris à partie de façon collatérale dans un livre dirigé contre Orpea, dans le cadre d'un débat qui me dépasse. Toutefois, je n'exclus pas d'entamer, à l'avenir, des poursuites si l'on me prête de nouveau des propos ou des décisions qui n'auraient pas été miens.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Ne parlons pas uniquement du livre. Je souhaitais simplement savoir si vous aviez l'intention de mener une action en justice contre son auteur.

S'agissant des rapports, vous venez de souligner les points positifs. Je vous rappelle tout de même que de très nombreux points sont négatifs. Il s'agit non pas de petites erreurs locales, mais d'erreurs organisées.

Vous avez évoqué les contrôles menés par les ARS, lesquelles n'avaient pas la possibilité de contrôler, entre les états réalisés des recettes et des dépenses (ERRD) et les états de prévision de recettes et de dépenses (EPRD), la réalité de ce qui se passait dans chaque établissement.

Quelle était l'autonomie des établissements ? Laissez-vous, personnellement, suffisamment d'autonomie à chaque directeur et même à chaque directeur régional ? Au niveau central, aviez-vous la volonté de faire en sorte que les directeurs régionaux aient une mainmise complète sur les directeurs d'exploitation ? D'après leurs propos et d'après les rapports, ils n'avaient aucune autonomie ou bien une autonomie très relative. Au niveau des conseils départementaux, il était impossible de contrôler les maisons d'Orpea, dans la mesure où tout était centralisé au niveau régional, voire national. Au niveau des ARS, il était également impossible de contrôler, pour l'ensemble du groupe, la réalité de ce qui était annoncé dans les EPRD et les ERRD.

Le livre a été un déclencheur. Ce qui compte, c'est ce qui est écrit dans les rapports et l'audit, et je ne me référerai qu'à ces documents. Comment expliquez-vous les différences entre la réalité sur le terrain et ce qui était présenté aux ARS ?

M. Jean-Claude Brdenk. – Monsieur le sénateur, votre remarque est extrêmement longue, mais je vais m'efforcer de répondre de la manière la plus concise possible.

Vous parlez d'autonomie des directeurs, et de leur incapacité à fixer leurs budgets.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je parle non pas de leur incapacité, mais de leur impossibilité : ce n'est pas pareil !

M. Jean-Claude Brdenk. – Le rapport contradictoire produit par Orpea est extrêmement dense. Le rapport de l'IGAS a pris en considération certaines remarques, mais n'a pas apporté de réponse sur d'autres points.

S'agissant des budgets, un sujet n'a pas été considéré à sa juste valeur, bien qu'il ait été évoqué par Jean-Christophe Romersi lors de son audition.

J'ai dirigé Orpea avec les directeurs de division, les directeurs régionaux et les directeurs d'établissement jusqu'en 2018. J'avais également des responsabilités internationales et je consacrais 10 % à 15 % de mon temps à gérer les directeurs de division, qui eux-mêmes géraient les directeurs régionaux et les directeurs d'établissement. En 2018, nous avons changé notre organisation. Jean-Christophe Romersi a pris ses fonctions de directeur du réseau médico-social, avec un directeur d'exploitation spécifiquement pour la France et les Ehpad.

Les directeurs ont en moyenne sept ans d'ancienneté, le turn-over étant de 12,8 %. Je pense très sincèrement que, au bout de sept ans, un directeur commence à maîtriser l'hôtellerie, la restauration, les soins et la coordination de ses équipes. D'ailleurs, chez Orpea, en 2018, 82 % des effectifs étaient en CDI. Je souhaitais bien évidemment atteindre le taux de 90 %. Mais nous étions confrontés, comme tous les groupes, à des difficultés de recrutement.

Par conséquent, les remplacements peuvent, le plus souvent, être planifiés. Les autres sont totalement implanifiables.

La décision de recruter un CDI est prise à la fois par le directeur et le directeur régional. Lorsqu'il y avait un recrutement à faire, nous ne nous privions pas le faire !

Les directeurs recrutent essentiellement des CDD, parfois dans l'urgence. Ainsi, environ 25 % des recrutements étaient effectués directement par les directeurs, sans aucune intervention de qui que ce soit. Par ailleurs, 99 % des autres recrutements étaient immédiatement validés par le directeur et son directeur régional. Je ne sais donc pas si l'on peut dire que les directeurs n'avaient aucune autonomie pour recruter.

J'en viens à la construction budgétaire. Nous construisions les budgets avec l'aide, d'abord, des directeurs, puis des directeurs régionaux, et les informations remontaient par cascade. Certaines personnes ont estimé que cette remontée en cascade destinée à disposer d'une vision globale n'était pas cohérente. Une entreprise est obligée de s'assurer des grands équilibres.

La construction budgétaire s'effectuait en octobre, en novembre et en décembre. Vous le savez, l'EPRD est décalé dans le temps. Il fallait bien que les directeurs disposent de quelques pistes s'agissant de la manière dont ils pourraient piloter leur établissement, fondées sur l'historique et le taux d'occupation observé.

J'aimerais que les inspecteurs de l'IGAS m'entendent et vérifient une chose en termes de masse salariale : ces budgets étaient-ils respectés ou non ? Étions-nous « dans la plaque », en vertu d'un suivi budgétaire extrêmement contraignant ? Ces budgets étaient-ils inférieurs parce que nous rationnions les moyens ? Ou bien ces budgets étaient-ils dépassés ?

M. Romersi vous a donné un bon indicateur, à savoir le calcul de ratio et de comparaison, au sein d'un tableau, entre les ERRD et les EPRD. Or, de 2017 à 2020, les ERRD étaient toujours supérieurs aux EPRD. Depuis 2014, nous n'avons pas dépassé une seule année les budgets de masse salariale.

On ne peut donc pas parler de restrictions budgétaires, de pilotage à l'euro près ou de système dès lors que, chaque année, les budgets sont systématiquement dépassés. Par ailleurs, le taux de CDI est supérieur à 80 %.

On ne peut donc pas parler de rationnement en termes de budget. Peut-on parler de centralisation des budgets ? Par cascade, nous étions obligés de les remonter au siège...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous avons bien compris. Le problème n'est pas lié à la comparaison entre les ERRD et les EPRD. Vous le savez très bien, le rapport dénonce l'utilisation de l'argent public pour payer du personnel qui n'était pas affecté aux soins et à la dépendance. Le problème est là.

M. Jean-Claude Brdenk. – Pour répondre à votre troisième question, je ne suis pas un spécialiste des finances ni de la comptabilité. Par ailleurs, le rapport contradictoire met en évidence la nécessité d'une expertise en fiscalité, pour ce qui concerne la CVAE et les autres taxes.

Je pense que vous faites référence aux auxiliaires de vie faisant fonction. Sur l'ensemble des rapports à ma connaissance, ils étaient clairement notifiés ainsi.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous dites que, à chaque fois, il était bien précisé que les personnes payées par l'argent public étaient affectées aux soins ?

M. Jean-Claude Brdenk. – Il me semble...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous n'en êtes donc pas certain !

M. Jean-Claude Brdenk. – Tout le monde était confronté à cette difficulté.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous sommes d'accord sur ce point, qui ne fait pas l'objet de ma question.

M. Jean-Claude Brdenk. – Vous introduisez un doute dans mon esprit. Je relirai à ce sujet le rapport interne et le rapport contradictoire d'Orpea.

Je pense que ces documents ont été transmis avec sincérité aux ARS, comme en témoigne d'ailleurs le rapport de l'IGAS. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous n'avons

pas eu de remarques en la matière. Nous avons recensé seulement 3 rejets pour 4 établissements sur 226 établissements. Par conséquent, dans leur grande majorité, ces rapports étaient transmis et acceptés. Les ARS connaissaient les sites, qu'ils ont énormément contrôlés au fil des années. Ils observaient la présence d'auxiliaires de vie faisant fonction. Pourquoi les ARS acceptaient-elles une telle situation ? Le sujet est là.

Les ARS ont compris que la motivation de ces personnels était ainsi testée par les directeurs. Ces personnels étaient accompagnés, plus ou moins bien, comme j'ai pu le lire dans le rapport, pour assumer un certain nombre de tâches. Par ailleurs, elles observaient l'augmentation, année après année, du nombre de personnels diplômés aide médico-psychologique (AMP) ou accompagnant éducatif et social (AES), notamment grâce à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Lorsque nous avons épuisé la quasi-totalité des personnels susceptibles de prétendre à une VAE, nous demandions à ces personnels, de manière momentanée, d'assurer un remplacement.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je vous arrête, car vous ne répondez absolument pas à la question que je vous pose.

Bien entendu, il faut utiliser au maximum les compétences des personnes et leurs envies. Bien sûr, il fallait que les ERRD et ERDS concordent !

Le reproche qui est fait, c'est que l'argent public servait à payer des personnes qui n'avaient pas à être payées avec l'argent public.

M. Jean-Claude Brdenk. – Je comprends et j'entends.

Je ne reviendrai pas sur le rapport El Khomry...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Cela n'a rien à voir !

M. Jean-Claude Brdenk. – Effectivement, nous prenions, comme les autres opérateurs, des auxiliaires de vie faisant fonction.

Le rapport indique également que la différence entre le budget initial et l'EPRD s'explique simplement par un problème de temps. Vos collègues députés ont bien compris ce problème opérationnel, qui est remonté à plusieurs reprises au ministère.

Or on ne peut pas attendre six mois pour mettre en place un certain nombre de bornes et de recrutements, à l'aide des directeurs, et avec leur accord, pour piloter les établissements.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Ce n'est pas ce qui est reproché ! Ce qui est reproché, c'est l'utilisation d'argent public pour payer des personnes qui auraient dû être payées au titre, par exemple, de l'hébergement.

M. Jean-Claude Brdenk. – Permettez-moi de revenir sur l'un des arguments développés par Orpea. La clé de répartition de la dépendance est en réalité de 60 %. Si nous avons basculé les personnes auxiliaires de vie sur la partie dépendance, nous aurions mis en déficit cette partie, et, par fongibilité, la partie « soins » aurait payé.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Ce n'est pas la question que je vous pose ! Je parle de la partie, payée par l'argent public, dépendance et médicalisation, et de la partie payée pour l'hébergement.

Les ARS faisaient *a priori* confiance. Les CPOM ont été mis en place parce que nous voulions faire confiance aux établissements. Cette confiance a quelque peu empêché le contrôle.

Le système mis en place par les groupes ne permet pas un contrôle suffisant, dans la mesure où ces groupes sont répartis sur plusieurs départements et plusieurs régions. Or, aujourd'hui, personne ne contrôle l'ensemble. Si tel n'avait pas été le cas, sans doute aurions-nous pu éviter ces écueils. Car ce qui se faisait pour le personnel se faisait pour tout le reste.

M. Jean-Claude Brdenk. – La Cour des comptes le faisait, monsieur le sénateur.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Pas partout, pas tout le temps et pas de la même façon !

La Cour des comptes estime d'ailleurs qu'elle devrait contrôler le système financier au niveau du groupe, ce qui n'a jamais été fait.

On reproche aux dirigeants d'Orpea et, sans doute, d'autres groupes -je souhaite qu'une enquête soit menée en la matière – d'avoir organisé non pas un système de maltraitance, mais de récupération financière exagérée.

M. Jean-Claude Brdenk. – Cela porte sur 27 millions d'euros et, dans la durée, sur 1,3 milliard d'euros. Ce n'était pas quelque chose d'organisé.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous savez très bien de quoi je parle ! Les fortunes faites en la matière sont considérables. La représentation nationale doit s'interroger : dans le cadre d'une mission sociale, est-ce normal ? Est-ce logique ?

Vous avez fait partie du Synerpa, le Syndicat national des établissements et résidences privés pour personnes âgées, et vous êtes aujourd'hui chez Bastide. Il faut parler de ce sujet ! Sinon, la mission sociale disparaît au bénéfice du seul profit.

M. Jean-Claude Brdenk. – Je pourrais vous donner des tas d'exemples prouvant que Orpea ne considère pas uniquement le profit. Le dernier en date est celui de 2020. Nous avons dépensé sans compter ! On ne peut pas oublier tout l'historique. Cet épisode a engendré des millions d'euros de dépenses, sans que la direction générale ou les administrateurs n'y trouvent à redire. Cela nous a d'ailleurs valu d'être auditionnés, au mois de septembre 2020, par le Sénat, pour savoir pourquoi nous avons un certain nombre de procédures à disposition, alors que d'autres ne les avaient pas. Dans ce cas, vous ne pouvez pas dire que le groupe était tourné uniquement vers l'aspect financier des choses.

Si tel avait été le cas, nous n'aurions pas 80 % de nos sites, en France, dotés d'un médecin coordonnateur, alors que, en moyenne, seulement 60 % des sites français disposent d'un médecin. Lorsqu'un médecin prend en charge un établissement, c'est parce qu'il a confiance dans l'organisation et l'équipe qui est sur place.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Nous avons rencontré des médecins qui ont travaillé chez Orpea.

M. Jean-Claude Brdenk. – Factuellement, 80 % des sites sont dotés d'un médecin. C'est un bon indicateur.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je vous demanderai de répondre aux questions posées par écrit, qui vous engagent également. Ensuite, nous laisserons faire les procédures judiciaires.

Puisque vous êtes chez Bastide, monsieur Brdenk, j'aimerais que vous évoquiez rapidement les RFA, les remises de fin d'année.

M. Jean-Claude Brdenk. – Je ne dirigeais pas les achats, qui étaient sous la responsabilité de la direction générale.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous étiez au courant...

M. Jean-Claude Brdenk. – Je vois à peu près comment fonctionnent les achats. En vingt ans, je n'ai jamais participé à une seule négociation. Si quelqu'un vous affirme le contraire, il faut me le dire, et je l'attaquerai immédiatement en justice. Je veux être très clair, je n'ai pas signé un seul contrat ni assisté à une seule négociation.

Sauf erreur de ma part, un décret est paru le 29 avril dernier portant notamment sur la reconnaissance des rabais, remises et ristournes, qui devraient désormais être rebasculés sur les sites, ce qui n'était donc pas le cas avant. Je souligne que je ne suis pas juriste. Cela règle le problème des remises, rabais et ristournes. À un moment donné, je ne savais plus très bien si la négociation commerciale entre un opérateur et une entreprise était légale.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Oui, c'est légal ! Mais tout dépend de l'utilisation de cet argent !

M. Jean-Claude Brdenk. – D'après ce que j'ai compris des propos tenus par M. Charrier, en contrepartie des services octroyés par l'opérateur, Orpea facturait à son prestataire de services un montant forfaitaire. Je ne connais pas ce montant.

Permettez-moi de remonter à l'été 2008. À l'époque, le Synerpa n'existait pas encore. Nous avons découvert à cette époque ce que nous avons d'abord analysé comme une erreur. On nous demandait d'être responsables de l'acquisition et de la répartition des dispositifs médicaux. Nous savions à l'époque que le gouvernement avait décidé de réduire les dépenses de ville.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – M. Le Masne vient de nous expliquer cela.

M. Jean-Claude Brdenk. – Ainsi, Orpea s'est retrouvé, sans avoir pu anticiper, à déployer plusieurs milliers de dispositifs médicaux sur une bonne centaine de sites. Surtout, bon nombre de nos collaborateurs utilisaient ces dispositifs médicaux. Benoîtement, je pensais qu'il s'agissait uniquement des infirmières et des aides-soignantes. Non ! Les auxiliaires de vie utilisent également les dispositifs médicaux.

Il a fallu, d'un seul coup, acheter et négocier ces dispositifs médicaux, dans le respect des normes, et former des milliers de personnes, sans aucun outil informatique, aucune connaissance du secteur et aucune compétence sur le sujet.

Pendant quatre ou cinq ans, nous avons reçu 2,32 euros.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Une enveloppe limitative !

M. Jean-Claude Brdenk. – Nous n’avons jamais reçu d’explication sur cette somme, et nous avons dû nous débrouiller, comme vous le confirmez à l’instant, monsieur le sénateur.

Nous avons donc dû nous débrouiller, avec plusieurs milliers de résidents, plusieurs milliers de dispositifs médicaux, aucun système informatique, aucune compétence, pour installer ces dispositifs. Nous avons eu recours à l’un de nos partenaires. Nous n’avions jamais été financés pour mettre en place ce genre de choses. Nous n’avions pas d’acheteur spécialisé.

En 2020, lorsque je suis parti d’Orpea, il y avait un médecin-pharmacien, un acheteur spécialisé en biomédical, des approvisionneurs dédiés, un médecin qui faisait des formations, en interne, sur la réduction des troubles musculo-squelettiques et des infirmières hygiénistes, ce qui nous a permis, en 2012, de mettre en place, dans les établissements, un certain nombre de *process*, afin d’éviter les contaminations croisées.

Ces personnels ont été probablement utilisés non pas pour augmenter les dividendes des actionnaires ou les résultats de l’entreprise, mais pour travailler en matière de soins. Cela mérite d’être rappelé, dans la mesure où aucun des rapports n’en fait mention.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – La procédure judiciaire se mettra en place.

J’aurais souhaité vous entendre sur les points suivants : comment éviter ces dérives ? Comment faire en sorte que les contrôles soient réels ?

Vous avez été complètement dans le système, et vous disposez donc de toutes les pistes nécessaires pour éviter ce type de dérives au niveau des contrôles. Si vous avez des idées pour mieux contrôler les établissements et les groupes, faites-m’en part. Je le rappelle, le Synerpa a été surpris par les informations révélées par les rapports. Pour maintenir sa crédibilité, un groupe doit être exempt de toute critique, grâce au contrôle des organismes publics.

M. Jean-Claude Brdenk. – Je partage complètement votre avis, monsieur Bonne. Simplement, pour ce qui concerne le Synerpa, il est important de lire l’intégralité du rapport contradictoire, qui est diffusé en ligne.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Ici, nous avons lu complètement le rapport contradictoire.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Après votre audition et celle de M. Le Masne, j’ai l’impression que tout le monde était à l’étranger ! Par conséquent, qui dirigeait véritablement en France ?

Vous avez une mission de service social, mais pas une mission de profit. Je rappelle tout de même que le montant de vos salaires était exorbitant. Selon moi, quand on a un salaire aussi important, on doit passer du temps en France, notamment dans les missions de contrôle.

Participiez-vous au conseil d'administration et à l'assemblée générale ? Je n'arrive pas à comprendre comment les problèmes révélés par ce livre n'ont jamais été évoqués par le conseil d'administration ou l'assemblée générale.

Par ailleurs, quelle était véritablement votre tâche et celle de M. Le Masne en France ?

M. Jean-Claude Brdenk. – Je ne répondrai pas à la place de M. Le Masne.

Ma fonction était entièrement internationale et actée comme telle à partir de 2011. Effectivement, à partir de la fin de l'année 2018, Jean-Christophe Romersi a été nommé directeur du réseau médico-social France, qui comprenait les maisons de retraite, les résidences services et le domicile, avec deux réseaux, Adhap et Domidom.

La France était gérée comme n'importe quel pays ou zone géographique du groupe. Ma fonction était très clairement internationale.

Quant aux rémunérations, elles sont validées par le conseil d'administration. Le comité de rémunération prend en compte un certain nombre d'études sur les rémunérations. On ne peut pas sous-rémunérer ou sur-rémunérer un dirigeant international gérant autant de pays et autant de métiers. Ma rémunération était donc dans la norme du secteur. Elle a été fixée en 2011, puis augmentée une fois, en 2015 ou en 2016, le conseil d'administration ayant décidé de me rémunérer à hauteur de 60 000 euros pour mon mandat d'administrateur délégué de la Belgique. Je n'ai jamais demandé à être augmenté. Quiconque dira le contraire se verra confronté à des difficultés.

Par ailleurs, je n'étais pas membre du conseil d'administration. Ce point est extrêmement important, et je vous remercie de m'avoir posé cette question. Je n'assistais pas non plus à l'assemblée générale. Cela ne m'était pas interdit, mais je considérais que mes activités n'étaient pas concernées.

En revanche, j'étais convié, deux fois par an, à faire un reporting précis sur l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs concernant le nombre de plaintes émanant de l'ensemble des pays. Ce document assez dense recensait la typologie des plaintes, ainsi que les difficultés ou les problèmes en cours. Si vous le demandez à Orpea, le groupe vous le transmettra bien volontiers.

Mme Véronique Guillotin. – Monsieur Brdenk, ne pensez-vous pas que les gros groupes présentent un intérêt pour ce qui concerne la mutualisation en matière d'équipement et la rationalisation des dépenses, comme ce qui se passe aujourd'hui avec les groupements hospitaliers de territoire (GHT) ? Mais pour ce qui concerne la gestion de proximité et les ressources humaines, ces groupes n'ont pas la taille idéale.

Vous parlez beaucoup de reporting et de chiffres, ce que je peux comprendre, dans le cadre d'une gestion supra. Certes, la mutualisation des achats peut engendrer des économies. À la limite, c'est une bonne chose. Toutefois, pour la gestion, sur le terrain, des ressources humaines et des activités sanitaires et médico-sociales, l'échelle n'est sans doute pas pertinente.

M. Jean-Claude Brdenk. – C'est la raison pour laquelle je n'ai jamais signé un contrat de travail, qu'il s'agisse d'un CDD ou d'un CDI, sur un site du terrain. Cela relève de

la responsabilité du directeur, accompagné de son directeur régional, afin de garantir une homogénéité des pratiques.

En revanche, je l'ai compris à la lecture du rapport, il y avait des erreurs manifestes, qu'il convient de corriger. Je regrette notamment le nombre trop important de procédures.

Madame la sénatrice, les recrutements sont bien faits sur place. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les directeurs, qui connaissaient leurs équipes et avaient en moyenne sept ans d'expérience, pouvaient compter sur un personnel fidèle, grâce à 82 % de CDI.

Le recrutement se fait sur place, avec l'aide du siège et un service dédié aux RH, pour avoir plus de personnel potentiellement soignant.

Mme Véronique Guillotin. – Le pilotage du recrutement est fait non pas sur le terrain, mais à une échelle supra, à partir des indicateurs qui remontent du terrain !

M. Jean-Claude Brdenk. – Les directeurs dépassaient systématiquement le budget alloué en début d'année. Que l'on aille vérifier si la masse salariale de début d'année, fixée pour douze mois, était ou non dépassée ! J'ai prêté serment, je ne vais pas raconter de bêtises !

Mme Véronique Guillotin. – Je ne vous contredis pas sur ce point. Je parle non pas de chiffres, mais de pilotage des activités de gestion des centres.

M. Jean-Claude Brdenk. – Elle est faite par les directeurs, sur les centres.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Vous affirmez là que vous n'organisez pas le pilotage général des directeurs régionaux et des directeurs d'exploitation.

M. Jean-Claude Brdenk. – Non, Mme Guillotin m'interroge sur les directeurs de centre, au plus près des recrutements sur le terrain.

Les directeurs d'établissement, dans le cadre du respect budgétaire, ...

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Oui, c'est cela, dans le cadre du respect budgétaire...

M. Jean-Claude Brdenk. – Ils le construisaient ensemble ! Ils calaient une borne basse et une borne haute. Ce qu'il est important de savoir, ce n'est pas qu'un indicateur est dans le vert ou dans le rouge, mais pourquoi il est dans le vert ou dans le rouge. Cela relève de la responsabilité des directeurs régionaux et nationaux.

Il y avait à peu près 65 000 personnes dans les cliniques et maisons de retraite, et, de mémoire, 22 000 salariés en France. Vous pensez bien que je ne dirigeais pas 22 000 personnes !

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Je parlais des directeurs régionaux ! L'attitude difficile qu'ils ont ressentie était-elle réelle ?

M. Jean-Claude Brdenk. – Je ne dirigeais plus les directeurs régionaux depuis la fin de l’année 2014 ou 2015, après la création des directeurs de division. Seuls les directeurs de division pourront répondre à votre question.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Et tout se passait bien ?

M. Jean-Claude Brdenk. – On ne fait jamais l’unanimité ! Il peut toujours y avoir des dissensions entre un directeur de division et un directeur régional, ou bien entre un directeur régional et un directeur d’exploitation, ou bien entre un directeur sur le terrain et un directeur régional.

Le rapport contradictoire rapporte la perception du management par les directeurs. Celle-ci n’était pas négative.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – J’attends beaucoup de l’audit interne, qui doit se terminer fin juin.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie, monsieur Brdenk, mes chers collègues.

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 18 h 45.

Mardi 7 juin 2022

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 35.

Bilan et perspectives des plans greffes - Audition d’associations

Mme Catherine Deroche, présidente. – Notre commission suit avec intérêt la question des greffes. Nous en avons récemment aménagé le cadre législatif avec la loi de bioéthique – je salue l’implication de Bernard Jomier –, mais nous sommes toujours attentifs aux résultats en matière de prise en charge concrète des patients. Je sais aussi que le président Milon est très mobilisé sur le sujet des dialyses.

Ces résultats étaient inférieurs aux objectifs fixés par le précédent plan greffe, et ce avant même le déclenchement de la pandémie de Covid.

La crise sanitaire a, bien sûr, aggravé la situation, les patients en attente de greffe étant plus exposés au virus alors même que les opérations faisaient l’objet de déprogrammations. En 2020, une baisse de 25 % du nombre de transplantations a ainsi pu être observée.

Il nous a donc semblé nécessaire de tirer le bilan des plans greffe passés, dont le premier a porté sur la période 2000-2003, mais aussi d’examiner les perspectives du plan greffe 2022-2026 dont la nouveauté est d’être accompagné d’une enveloppe financière de 210 millions d’euros sur cinq ans.

Je remercie particulièrement notre collègue Laurence Cohen d'avoir suggéré une audition des associations, que nous compléterons demain par l'audition des acteurs institutionnels et des sociétés savantes.

Nous accueillons cet après-midi Mme Yvanie Caillé, fondatrice de l'association Renaloo, M. Jan Marc Charrel, président de l'association France Rein, MM. Éric Buleux, président de Transhépate et Jean-Pierre Scotti, président de Greffe de Vie, représentants du Collectif greffes +.

J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat.

Je salue nos collègues qui assistent à cette réunion par visioconférence.

Mme Yvanie Caillé, fondatrice de l'association Renaloo. – Je représente l'association Renaloo, qui réunit des patients insuffisants rénaux dialysés et transplantés, et suis également membre du Comité consultatif national d'éthique (CCNE).

Ce nouveau plan greffe annoncé en mars dernier répond à une demande très forte des associations face au déclin des greffes. Depuis le maximum atteint en 2017, le nombre de greffes en général et de greffes rénales en particulier a diminué fortement. Cela montre la très grande fragilité de cette activité. En amont de ce plan greffe, Renaloo a étudié la situation dans d'autres pays, notamment en Espagne, championne du monde du prélèvement d'organes sur donneurs décédés. Ce pays mène depuis trente ans une politique forte en faveur de la greffe, en particulier la greffe rénale, pour des raisons à la fois de santé publique, mais aussi économiques, la greffe étant beaucoup moins onéreuse que la dialyse.

En France, on compte un peu moins de 30 donneurs par million d'habitants, contre 50 en Espagne, voire 110 en Catalogne. Ce modèle repose essentiellement sur le don après la mort et peu sur le don du vivant.

À notre sens, toutes les voies sont complémentaires. Ainsi, l'Angleterre a fait le choix de développer le don à partir de donneurs vivants, portant ainsi le taux de greffe rénale à partir de ces donneurs à 30 %, contre 16 % en France, maximum atteint en 2017.

La greffe à partir de donneurs vivants présente un certain nombre d'avantages. D'abord, elle est programmée et sûre pour le donneur, souvent un proche. Ensuite, c'est une technique éprouvée grâce à laquelle le receveur s'épargne des années de dialyse.

À partir de l'étude des modèles anglais et espagnol, nous avons défendu un certain nombre de propositions autour du plan greffe auprès de parlementaires et des pouvoirs publics. Beaucoup d'entre elles ont été retenues, notamment l'augmentation des moyens.

Nous avons également travaillé en lien avec l'assurance maladie et avec le docteur Roland Cash, économiste de la santé, et nous avons montré que, si nous dupliquions le modèle catalan, nous pourrions économiser en cinq ans 200 millions d'euros.

Nous sommes satisfaits du contenu du plan greffe, mais nous sommes très inquiets, car rien n'a bougé depuis mars. Nous sommes convaincus que la situation dans les hôpitaux a d'ores et déjà des conséquences importantes sur les prélèvements sur donneur décédé. Les équipes de greffes nous disent qu'elles sont en train de déprogrammer des greffes à partir de donneur vivant, obligeant ainsi ces patients à poursuivre leurs dialyses. Il est urgent

de mettre en œuvre ce plan, de débloquer les fonds. Il existe un risque que la situation ne se dégrade encore davantage.

M. Jan Marc Charrel, président de l'association France Rein. – Je préside une association de malades rénaux et d'insuffisants rénaux, créée voilà cinquante ans.

Le don à partir de donneur vivant est encore trop peu développé en France, les patients étant trop peu informés. En effet, trop peu de centres hospitaliers universitaires (CHU), les seuls établissements à pratiquer la greffe, promeuvent celle-ci. Or, les donneurs vivants représentent une source importante de greffons, les donneurs décédés étant peu nombreux. Sur 5 000 donneurs potentiels décédés annuels, on compte à peu près 33 % de refus, pour des raisons religieuses, sociales, également par indifférence peut-être. Pour encourager le don de son vivant, il faut former les équipes soignantes, tant les néphrologues que les urologues, et faire connaître celui-ci auprès des familles.

Je peux vous en parler, parce que ma femme m'a fait don de son vivant de l'un de ses reins voilà treize ans.

M. Éric Buleux, président de Transhépate. – Je représente la fédération Transhépate. Environ 1 350 transplantations hépatiques sont réalisées chaque année. Le don de son vivant est quasi inexistant et répond, en France, à des situations très particulières, à savoir de mère à enfant. Dans d'autres pays, ces transplantations sont bien plus développées.

Le plan greffe répond à plusieurs de nos demandes, mais il ne va pas assez loin. Nous demandons un pilotage non pas au niveau des agences régionales de santé, même si c'est déjà un progrès appréciable, mais au niveau national. Entre les directeurs d'hôpital, les agences régionales de santé (ARS) et l'Agence de la biomédecine (ABM), la communication passe mal, ce qui est dommageable. Il faut donc un pilotage au plus haut niveau, au niveau gouvernemental.

Entre les régions, il existe de grandes disparités en matière de transplantations, par exemple s'agissant des personnes obèses, ce qui est inconcevable.

Dans le manifeste que nous avons rédigé avec l'ensemble des associations, nous réclamons un contrôle ministériel sur les greffes et les dons d'organe, et nous demandons à être parties prenantes en tant qu'associations de patients.

Le don d'organe se heurte à un problème de communication. Selon la loi Leonetti, chacun est donneur potentiel. En pratique, tel n'est pas le cas. Comme vous le voyez, nous portons tous un ruban vert, qui signifie que nous sommes tous donneurs et tous receveurs. Chaque année, le 22 juin est la journée nationale du don d'organe et le 17 octobre est la journée mondiale du don et de la transplantation. Il faut donc améliorer la communication, en collaboration particulièrement avec les associations, qui pourraient ainsi décharger de cette responsabilité, dans les lycées, les infirmières de coordination. À charge pour nous de définir un message commun.

De même, il est important qu'on nous donne accès à cette communication. Auparavant, une information sur le don d'organe était dispensée dans les collèges. Aujourd'hui, en l'absence de toute directive de la part du ministère, nous intervenons dans les établissements selon le bon vouloir de chaque principal ou proviseur. Certains sont très coopératifs : je connais ainsi un lycée qui mène une action particulière le 22 juin ; or ce

devrait être partout le cas. Car les jeunes sont nos meilleurs ambassadeurs : quand ce sujet a été évoqué au sein d'une famille, la décision est beaucoup plus facile à prendre le cas échéant. D'autant que le décès d'un donneur potentiel est souvent brutal, sauf dans le cas d'un prélèvement de type Maastricht III. La loi, c'est une chose, mais face à la douleur d'une famille, il est très difficile pour les infirmières de coordination de faire passer le message, d'autant qu'elles ne possèdent pas de certification. C'est pour cette raison que nous demandons, dans le cadre de ce plan, qu'elles soient formées et certifiées, de manière qu'elles délivrent aux familles un message clair et standard.

M. Jean-Pierre Scotti, président de Greffe de Vie. – Le Collectif greffes + regroupe neuf associations militant pour le don d'organe, parmi lesquelles Vaincre la mucoviscidose. Après un travail mené pendant dix-huit mois, nous avons formulé devant l'Académie de médecine 23 propositions autour de cinq thématiques : le prélèvement, la transplantation, l'administration, la culture du don et le don de son vivant.

L'objectif du troisième plan greffe de 7 800 greffes d'organe est loin d'avoir été atteint : en 2017, on en comptait 6 105, puis entre 5 800 et 5 900 les deux années suivantes.

L'ABM et le ministère, en relation avec nous, ont fixé comme objectif à la fin du quatrième plan un nombre de greffes compris entre 6 800 et 8 500. Cette année, on devrait atteindre le chiffre de 5 300 greffes. Nous sommes inquiets, car la courbe n'est pas ascendante.

Nous réclamons essentiellement deux choses.

D'une part, la nomination d'un « patron » national du don d'organe en France, l'ABM n'étant pas comptable des résultats en la matière, et la présence au sein de chaque ARS et de chaque hôpital d'un référent, car c'est à ce niveau que les choses se jouent.

D'autre part, la création d'un comité de suivi se réunissant deux ou trois fois par an et regroupant les associations, bien intégrées aujourd'hui dans la démocratie sanitaire, les professionnels de santé, les ARS, les directeurs d'hôpital, un représentant des commissions des affaires sociales du Sénat et de l'Assemblée nationale.

En Espagne, le taux de refus est passé, entre 1992 et aujourd'hui, de 28 % à 15 %, contre environ 32 % chez nous - nous étions descendus à 27 % au moment du décès de Grégory Lemarchal en 2007. Si le taux de refus baissait à 25 %, nous aurions chaque année 500 greffons supplémentaires. Il en est de même avec les dons de son vivant. Surtout, il existe un potentiel de progression très fort dans le cas des prélèvements de type Maastricht III, où les Espagnols sont très en avance. L'ABM a prévu d'ouvrir des centres de prélèvement Maastricht III, mais il faut accélérer ce processus.

En agissant sur l'ensemble de ces leviers, il serait possible de disposer de 2 000 greffons supplémentaires.

Une personne greffée du rein permet d'économiser 1,5 million d'euros, le suivi d'un greffé étant bien moins onéreux que le suivi d'une personne dialysée.

Le don d'organe, c'est magnifique : non seulement il permet de sauver des vies, mais encore il améliore la qualité de vie des patients et permet de réaliser des économies.

Mme Catherine Deroche, présidente. – J’indique à nos collègues qu’ils peuvent consulter tous les documents sur Demeter.

Le président Milon avait organisé un déplacement en Espagne pour étudier le système de santé de ce pays. De fait, l’espérance de vie en bonne santé y est plus forte qu’en France. Raison parmi d’autres : un plus grand nombre de greffes y sont réalisées.

Mme Corinne Imbert. – Madame Caillé, vous avez cité les cas espagnols et anglais. Comment expliquez-vous ces différences avec la France, au-delà des choix politiques et économiques, un patient greffé coûtant moins cher qu’un patient sous dialyse ? Est-ce culturel, même si j’en doute un peu ?

Ont été évoquées les disparités régionales. Quelles sont-elles ? Sur quelle base sont exclus certains patients ? Selon des critères médicaux ? Je partage l’avis qu’il faudrait en effet un pilotage national du plan.

Pensez-vous que la forte diminution du nombre de greffes constatée en 2020 et en 2021 est uniquement liée à la situation sanitaire ou y a-t-il d’autres explications ?

M. Philippe Mouiller. – Quelles évolutions observe-t-on depuis la loi de janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ? A-t-elle favorisé la prise de conscience ?

J’entends bien cette demande d’un pilotage national du plan, mais comment organiser alors la coordination avec l’ABM ? Qui fait quoi ? Le cinquième plan insiste beaucoup sur les actions de coordination régionale menées par les ARS : sont-elles suffisantes ? Les aspects de communication me semblent un peu oubliés...

Enfin, ce plan repose en partie sur le recrutement de personnel ; or on sait quelle est la situation, notamment en matière d’infirmiers de pratiques avancées. On peut donc être inquiet.

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – Face au manque de greffons, pourquoi ne fait-on pas appel à la bioingénierie ? Dans mon département, le professeur Emmanuel Martinod a réussi la première greffe de trachée. La médecine régénérative gagne en importance, et des instituts de médecine régénérative voient le jour partout dans le monde. Malheureusement, elle reste le parent pauvre de la médecine française.

Mme Yvanie Caillé. – Les succès espagnol et anglais s’expliquent en premier par un engagement politique et financier qu’on n’a pas observé en France. En Espagne, un ministre de la santé, néphrologue de métier, a créé l’équivalent espagnol de l’Agence de la biomédecine avant de la diriger et de lancer les premiers plans greffe. L’Angleterre, quant à elle, réalisant que le vivier des donneurs vivants était sous-exploité et que les dialyses coûtaient très cher, a engagé voilà une dizaine d’années un plan extrêmement structuré, doté de moyens importants.

En France, on le constate, la présence dans un CHU d’une infirmière coordinatrice dédiée aux donneurs vivants change tout. En Angleterre, certaines équipes comptent dix coordinatrices de greffe de donneur vivant, tandis que des infirmières rémunérées par l’État délivrent de l’information dans les centres de dialyse sur les possibilités de don de rein par un donneur vivant, ce qui fait défaut en France.

Ces choix de santé publique donnent donc des résultats. La pénurie d'organes n'est pas une fatalité, contrairement à ce qu'on entend. En Espagne, les listes d'attente ont quasiment disparu ; en France, il faut attendre en moyenne trois ans pour recevoir un rein, voire cinq ans dans certaines régions.

M. Éric Buleux. – Nous sommes favorables, comme je l'ai dit, à un pilotage national du plan. Par qui ? C'est à voir. Possiblement par l'ABM, à condition qu'elle dispose d'un pouvoir d'agir, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

La communication n'est pas un sujet qui a été pris à bras-le-corps, et l'on ne peut pas « miser » sur le décès de personnes connues, comme l'était Grégory Lemarchal. Les associations sont très actives, mais le ministère de la santé doit donner l'impulsion. Certes, la loi dispose que nous sommes tous donneurs sauf à s'être inscrit sur un registre de refus, mais, en pratique, ce n'est pas si simple. Certaines infirmières chargées de solliciter les familles sont très bien formées, d'autres le sont moins : d'où la nécessité d'une certification. Par exemple, l'équipe de Lille a développé un logiciel de mise en situation. Faute d'avoir été sensibilisées, les familles auront tendance à opposer un refus. Portant en permanence mon ruban vert, je puis vous dire qu'il suscite des questionnements ; je m'aperçois alors que les gens sont très ignorants, confondant, par exemple, don d'organe et don du corps à la médecine. Moi-même, étant transplanté, quand j'explique à des jeunes dans des collèges que, si je ne l'avais pas été, je serais mort depuis longtemps, ils me posent plein de questions. Les infirmières de coordination n'ont pas le temps de répondre à toutes ces interrogations.

M. Jan Marc Charrel. – Ces différences régionales en matière de greffes s'expliquent notamment par des disparités dans l'implication des ARS. C'est pourquoi il est heureux que le nouveau plan greffe prévoie une gestion à la fois des greffes et des prélèvements.

Par ailleurs, il faut développer l'information du patient, ce que fait notre association. C'est aussi le rôle des professionnels, en particulier celui des infirmières coordinatrices, lesquelles, comme cela a été dit, n'ont pas que cela à faire. C'est pourquoi nous faisons un travail d'information auprès des patients dans les centres de dialyse et même en amont. Recevoir un organe d'une personne décédée ou d'un proche vivant nécessite un travail psychologique.

Nous demandons aux professionnels de nous insérer dans le circuit.

Autre constat : la greffe, tant s'en faut, n'est pas la priorité dans tous les établissements, 80 % des opérations étant effectuées dans 20 % d'entre eux.

Autre problème : dans tel établissement, une personne obèse ne pourra pas être greffée, l'équipe d'urologie ne disposant pas de la compétence requise, alors que ce ne sera pas le cas dans un établissement voisin. C'est pourquoi nous proposons un centre de référence par région doté d'une équipe de professionnels de haut niveau de manière à traiter les personnes atteintes de pathologies particulières.

Enfin, les crédits consacrés aux greffes doivent être fléchés. Souvent, dans les établissements, ces crédits servent à boucher les trous.

M. Jean-Pierre Scotti. – L'Espagne obtient de très bons résultats parce que le responsable du programme est nommé directement par le ministre : il dispose de pouvoirs et

exerce ses fonctions pour une durée indéterminée. En France, l'actuelle directrice de l'ABM a été nommée pour trois ans, éventuellement renouvelables, ce qui empêche tout suivi de plan sur la durée. En Espagne, le précédent responsable est resté quinze ans en place, à plein temps. En matière de communication, ils dépensent moins d'argent que nous, mais ils disposent d'une équipe répondant sept jours sur sept aux questions. Surtout, ils investissent énormément dans la formation des équipes de terrain.

Sur les 3 500 donneurs potentiels que compte la France, seule une moitié d'entre eux sont prélevés, 20 % ne pouvant pas l'être pour des raisons techniques et 30 % opposant un refus. La formation des équipes est donc très importante, formation qui doit être validée par l'ABM, par respect pour les familles. Or quand un directeur d'établissement refuse de prendre en charge les frais de déplacement des équipes de coordination pour suivre une formation dispensée par l'ABM, celle-ci ne peut rien y faire.

Autre différence : en Espagne, des audits sont menés en permanence et chaque infirmière coordinatrice doit remplir une fiche de fin de mission explicitant, le cas échéant, le refus d'un prélèvement d'organe par la famille.

La loi dispose que nous sommes tous donneurs, sauf opposition – ce n'est pas tout à fait un consentement présumé. La loi de 2016 n'a rien changé, l'expression verbale continuant d'être privilégiée en lieu et place d'un registre du refus. Un proche peut faire valoir le refus éventuellement opposé par le défunt de son vivant s'il en fait un récit écrit et détaillé. C'est pourquoi il faut vraiment communiquer avec ses proches à ce sujet pour les protéger et ne pas ajouter de la douleur à la douleur.

Malheureusement, la loi n'a donc rien changé : auparavant 40 % des refus avaient été formulés par le défunt de son vivant et 60 % l'étaient par ses proches à sa mort ; aujourd'hui, nous sommes à 50/50.

D'après une étude réalisée par l'hôpital Roger-Salengro de Lille, les refus opposés par les familles l'étaient à hauteur de 16 % pour des raisons religieuses, et à hauteur de 45 % parce qu'elles refusaient toute altération du corps du défunt. Citons aussi une méconnaissance du processus de la mort encéphalique.

M. Bernard Jomier. – J'ai siégé au conseil d'orientation de l'ABM, au côté d'autres collègues parlementaires. J'ai le sentiment que ces plans doivent être salués. C'est ce qu'attestent vos propos sur la nécessité de varier les sources de prélèvement, en particulier vers les donneurs vivants, objectif qu'on retrouve dans le dernier plan.

En vous écoutant, j'ai le sentiment que vous doutez en revanche de son applicabilité. Certes, mais ce plan a été conçu en lien avec les différentes parties, le monde associatif et les professionnels. Je salue cet effort.

Vous insistez beaucoup sur le pilotage du plan. Or c'est l'ABM qui est responsable de son pilotage stratégique, même si, en effet, elle n'a pas un pouvoir de sanction. On peut quand même espérer que ce ne sont pas les sanctions qui permettront de progresser ! Cette volonté de pilotage se retrouve au niveau régional avec l'idée que chaque ARS dispose d'un référent greffe. D'où ma question : qu'est-ce qui vous préoccupe particulièrement ? Le pilotage lui-même ou bien la crainte que les objectifs ne soient pas atteints ?

Est-ce une question de moyens – ce plan est doté de 200 millions d’euros –, de culture – c’est ce qui transparait de vos propos ? Car ce n’est pas la loi qui pourra régler la question de la conflictualité : celle-ci doit être désamorcée par un long travail sociétal en amont ou bien par un travail mené à l’hôpital qui nécessite du personnel et du temps. Et l’on sait ce qu’il en est compte tenu de la situation à l’hôpital : ce travail n’est pas effectué, et là, il y a lieu en effet d’être inquiet.

S’agissant de la communication, je veux citer l’exemple du don de gamètes. Lors de l’examen de la loi de bioéthique, il a beaucoup été question de la pénurie de gamètes ; après une campagne de communication sur ce thème, les dons ont augmenté de 40 %. Quelles sont vos préconisations en la matière ? La communication vers le grand public, c’est une chose, mais la pénurie de prélèvements de type Maastricht III, elle se gère dans les hôpitaux.

M. Alain Milon. – Ma première question s’adresse à Renaloo : où en est la situation à La Réunion ?

Ma seconde question porte sur le comité de suivi. Souhaitez-vous que les patients experts y participent, ce qui me semble une bonne idée ? Et jusqu’à quel niveau ? Jusque dans les services ?

Mme Laurence Cohen. – Après ma rencontre avec Renaloo, j’ai adressé à la fin de décembre 2021 une question écrite au ministre de l’époque, qui n’a pas daigné me répondre... Je lui demandais pour quelles raisons la part de personnes bénéficiant d’une greffe restait aussi peu importante par rapport au nombre de personnes dialysées.

Le plan semble, en effet, aller dans le bon sens, mais je crains qu’il ne reste en apesanteur faute de moyens suffisants, et pas seulement financiers. Ce manque de volonté politique, qu’illustrent *a contrario* les exemples espagnol et anglais, ne s’explique-t-il pas par le fait que les dialyses restent plus rentables ?

Je m’interroge sur la charge que cela représente pour les hôpitaux, surtout quand on voit leur état. Leurs personnels sont désespérés. Je partage votre volonté d’un plus grand investissement de ces personnels *via* des formations ou une certification, mais sachant que ces professionnels ne sont pas assez nombreux, je m’inquiète.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Demain, nous aurons l’occasion de revenir sur la question des organes artificiels.

Mme Yvanie Caillé. – Monsieur Jomier, nous sommes globalement tous très satisfaits de ce plan, financé pour la première fois, même s’il pourrait être amélioré sur certains points. Il convient de renforcer les équipes de prélèvement en infirmières, en médecins, etc. C’est un élément-clé de la réussite espagnole et anglaise.

En ce qui concerne la démocratie sanitaire, il a été un peu compliqué pour les associations de travailler avec l’ABM sur cette question. Nous avons fait part de nos contributions, mais, par la suite, nous avons eu du mal à interagir avec l’agence. Lorsque nous lui avons présenté nos propositions en novembre dernier, elle nous a renvoyés vers le ministère de la santé, au motif que le plan était finalisé. Ce n’est donc qu’après que nous avons pu influencer sur son contenu. Toujours est-il que l’agence a à cœur de développer cette démocratie sanitaire.

Si elle est chargée du pilotage stratégique de ce plan, elle nous dit qu'elle ne dispose pas de moyens d'action, qu'elle n'a pas de moyens de contrainte sur les hôpitaux. En 2018, une forte épidémie de grippe a fait chuter l'activité de prélèvement et de greffe. Tel n'est pas le cas en Espagne. La raison, c'est que, en de pareilles circonstances, les infirmières chargées de la coordination hospitalière sont réaffectées dans d'autres services, aux urgences ou en réanimation. Et à cela, l'Agence de la biomédecine ne peut rien faire, alors qu'elle finance ces postes d'infirmière. Parfois même, elle finance les postes sans que les recrutements suivent. C'est pourquoi nous souhaitons un pilotage plus fort de l'ABM.

La crise que vivent actuellement les hôpitaux est au cœur de nos préoccupations. Le succès ou non du plan repose sur les moyens humains. L'exemple de l'Espagne montre que l'opposition des familles diminue fortement lorsqu'un médecin participe à l'entretien et quand les professionnels de santé sont formés. Au final, le taux d'opposition au prélèvement d'organe y est de 15 % contre plus de 30 % en France.

De même, l'inscription des patients insuffisants rénaux dialysés ou insuffisants hépatiques est un gros travail. Il faut les process de greffe par des donneurs vivants, et les infirmières de coordination ont en la matière un rôle crucial : sans elles, les équipes ne pourraient pas développer le don du vivant. Cette situation est fréquente : cela a été dit, 20 % des équipes réalisent 80 % de l'activité de greffe rénale par donneur vivant en France.

La marge de progression est considérable, mais il faut des moyens et du personnel valorisé – le turnover est très élevé.

Sur la question de la communication, nous avons une vision particulière. Plusieurs études ont montré qu'aucune grande campagne de communication sur le don d'organe ne s'est révélée efficace, car cela touche un sujet intime, celui de la mort, et un sujet par lequel personne ne se sent concerné à moins d'être soi-même en attente de greffe ou greffé.

Si les grandes campagnes ont peu d'effet, nous sommes en revanche convaincus de l'utilité des campagnes menées dans les établissements scolaires auprès des jeunes, qui ont un rôle prescripteur auprès de leur famille.

L'Angleterre, de son côté, a mené avec succès des campagnes destinées à certaines communautés, notamment religieuses.

Les prélèvements de type Maastricht III reposent sur des autorisations données à chaque établissement préleveur, au nombre de vingt-six actuellement en France – une dizaine de plus à terme. En Espagne, tous les établissements sont autorisés à faire du Maastricht III. Certes, cela nécessite des moyens humains et matériels, mais c'est un levier essentiel pour développer le don d'organe.

Monsieur Milon, vous évoquez la situation à La Réunion. Des plaintes pour escroquerie ont été déposées par l'assurance maladie. Le président de l'association de dialysés mise en cause a démissionné avec fracas en dénonçant sa directrice, laquelle est restée en place. Au final, la situation reste assez dramatique.

Nous sommes favorables à la participation des patients au comité de suivi. Ces patients experts pourront ainsi nous représenter et nous impliquer dans la mise en œuvre de ce plan. Au niveau des établissements, lorsque les équipes sont d'accord, ces patients peuvent jouer un rôle majeur d'information entre pairs, pour faire remonter l'information auprès des

équipes. Nos associations ont montré leur efficacité, en cas de difficultés, pour agir auprès des ARS ou du ministère. De plus en plus de professionnels sont convaincus de l'intérêt de travailler en lien avec les associations et de l'importance des patients experts.

Madame Cohen, c'est vrai, seulement 45 % des patients sont greffés, 55 % étant dialysés. Dans d'autres pays, la proportion est inverse, ce qui est bénéfique pour la qualité de vie de ces personnes et permet de réaliser de considérables économies. Même si la dialyse et la greffe sont des traitements complémentaires, on voit bien qu'il existe une forme de concurrence entre ces deux traitements, des freins dans l'accès à la greffe, à l'inscription sur les listes d'attente. Certains patients, récusés dans une région, passent dans la région voisine où ils ne le sont plus. Cela pose question, en effet. Il faut réfléchir à un meilleur équilibre entre les deux traitements.

M. Jan Marc Charrel. – À La Réunion, le service d'urologie du CHU a fermé, ce qui signifie qu'il n'y a plus de greffes. Une mission de l'Inspection générale des affaires sociales est en cours.

M. Éric Buleux. – Même si ce plan est très proactif, nous sommes inquiets. Depuis mars, il ne s'est pas passé grand-chose. On sait la nécessité de recruter des infirmières en pratique avancée, mais comment faire alors qu'on manque déjà d'infirmières ? Il faut donc qu'elles soient mieux reconnues.

Il a été question d'un pilotage stratégique par les ARS. Idéalement, il faudrait que les infirmières dépendent non pas de l'hôpital où elles travaillent, mais d'une instance nationale, pourquoi pas l'ABM, et que leur recrutement soit soumis à celle-ci, tout en leur laissant la possibilité de réintégrer à tout moment l'hôpital au moyen de passerelles.

Nous observons ce qui se passe en matière de bioingénierie, tout comme nous sommes attentifs à l'évolution des techniques antirejet.

M. Jean-Pierre Scotti. – Ce plan est doté de 210 millions d'euros, ce qui est très bien. Le problème, c'est son pilotage. Que se passe-t-il si les objectifs ne sont pas atteints ? Se pose la question de la gouvernance au niveau national, de même qu'il est nécessaire de disposer d'un référent au sein des ARS et des hôpitaux, où presque tout se passe, même si cela n'empêche pas de développer la culture du don, par exemple avec le ruban vert.

Ainsi, en Espagne, c'est un médecin qui pilote l'activité de greffe. Les équipes de soins intensifs et de réanimation sont intégrées dans le même espace que l'équipe de coordination. Les gens travaillent à 75 % en coordination et à 25 % en soins intensifs. Il y a donc une osmose entre ces deux équipes. On doit aller régulièrement chercher les donneurs potentiels. Au lieu de faire de la communication à l'extérieur, tout doit se faire à l'intérieur de l'hôpital. On doit développer Maastricht III. Il y a un fort potentiel. Les Espagnols ont réalisé 1 300 greffes de ce type contre 427 pour les Français en 2019.

Le comité de suivi est capital. Il en faut trois ou quatre par an. Des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat doivent y participer, aux côtés, bien entendu, de tous les professionnels de santé.

Quand la créatinine est à un certain niveau chez une personne pré-dialysée ou dialysée, il faut que, systématiquement, un dossier complet lui soit donné, pour qu'elle intervienne le plus en amont possible auprès de sa famille.

Malheureusement, il arrive très souvent que les personnes soient d'accord pour donner un organe, mais qu'après le décès la famille dise que le prélèvement serait trop douloureux pour elle. D'où l'importance de la formation. Les Espagnols ne font pas de communication, mais ont un médiateur, un religieux, à l'intérieur de l'hôpital, qui peut intervenir.

Il faut former, motiver, valoriser, fidéliser et auditer les coordinatrices régulièrement et non tous les deux ans.

M. Jan Marc Charrel. – Je voudrais revenir sur le déséquilibre entre dialyse et greffe. C'est une responsabilité politique que de mettre en avant la greffe par rapport à la dialyse, pour inverser le ratio. La greffe est moins coûteuse que la dialyse et apporte une meilleure qualité de vie.

Si certains établissements essaient de faire du business, puisque la dialyse rapporte, ce n'est pas une généralité.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Merci beaucoup de ces échanges.

Il est compliqué pour l'équipe soignante de faire passer le message aux proches d'une personne décédée. Il n'y a pas de message moral à délivrer sur le don. C'est un choix très intime et personnel. En revanche, il exprimer son souhait. Il faut aussi habituer les familles à respecter la décision du défunt.

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 du Dr François Braun, chargé d'une mission sur les soins urgents et non programmés

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons à présent le Dr François Braun, président de SAMU-Urgences de France, chef du service des urgences au centre hospitalier régional (CHR) de Metz-Thionville et chargé d'une mission d'appui sur l'accès aux soins urgents et non programmés.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat. Je salue nos collègues qui assistent à cette réunion par visioconférence.

Cette mission a été annoncée par le Président de la République le 31 mai 2022 lors d'un déplacement au Centre hospitalier public du Cotentin. Selon le communiqué du ministère, « portée par des professionnels de terrain, elle vise à identifier d'ici le 28 juin de premières solutions opérationnelles pour faciliter l'accès aux soins urgents et non programmés ».

Je crois pouvoir dire que l'annonce de cette mission a surpris, à la fois par son sujet qui semble désormais bien documenté avec des rapports nombreux, dont celui de la commission d'enquête du Sénat, mais aussi par son délai de moins d'un mois qui laisse présager qu'à tout le moins le diagnostic est déjà bien posé.

Notre pays connaît dans le même temps une journée de mobilisation à l'hôpital. Des inquiétudes pèsent très fortement sur la période estivale dans un contexte très difficile

pour toute la communauté soignante. Les craintes existent tant à l'hôpital qu'en médecine de ville.

J'ai souhaité vous entendre très rapidement pour que vous nous précisiez les objectifs de cette mission, vos premières orientations et les leviers concrets que vous allez préconiser pour le système de santé, en réponse à la problématique des soins non programmés.

Pourrez-vous nous donner également votre calendrier et votre méthode de travail ?

Dr François Braun, chargé d'une mission sur les soins urgents et non programmés. – Merci, madame la présidente, de me donner l'occasion d'expliquer les objectifs de cette mission auprès de Mme la ministre de la santé.

Le système de santé est en grande difficulté. La crise des urgences n'a pas grand-chose à voir avec les seules urgences, mais bien avec l'ensemble du système de santé. Les urgences sont la partie émergée de l'iceberg, concentrant les difficultés de l'amont, c'est-à-dire de la médecine de ville et de la couverture des soins non programmés, et de l'aval, c'est-à-dire de l'intérieur de l'hôpital : manque de lits, particulièrement en ce moment ; problèmes liés à la permanence des soins à l'hôpital ; problèmes de complémentarité entre ville et hôpital d'une part, et hôpital et clinique d'autre part.

Dans ce contexte, les services d'urgence, en première ligne, sont les premiers à craquer, ou à lancer l'alerte. Sur tout le territoire national, des services en très grande difficulté sont contraints de diminuer leur nombre de lignes de garde, soit par manque de personnel médical ou paramédical, voire de fermer ou de modifier les modalités de service.

Oui, bien sûr, le diagnostic est fait, notamment par le rapport de votre commission. Le rapport du député Thomas Mesnier et du professeur Pierre Carli a mené en 2019, déjà après une grève importante des services d'urgences, la ministre Agnès Buzyn à rédiger le pacte de refondation des urgences. Si le diagnostic mérite d'être affiné après la crise du Covid, puisque des problématiques se sont ajoutées, il est globalement fait. Le traitement est, dans sa grande globalité, également connu puisque toutes les solutions ont été évoquées. Certaines semblent réalistes, d'autres moins.

L'objectif de cette mission est maintenant de rédiger l'ordonnance et de s'assurer que les médicaments soient bien donnés, c'est-à-dire que le ministère s'assure que les textes réglementaires nécessaires soient publiés, mais aussi que le malade puisse prendre ce traitement.

L'objectif est, très rapidement, de dresser la liste de toutes les solutions envisagées. Il faudra les trier, car nous en avons déjà recensé plus de 150, reprenant toutes les demandes des professionnels de santé et des représentants de la Nation. Il faudra ensuite établir des priorités et étudier dans quelle mesure elles sont applicables.

Un exemple : on parle beaucoup de l'accès limité ou régulé aux services d'urgence. C'est une nouveauté qui s'est imposée pour un certain nombre de services. Or cet accès régulé par le service d'aide médicale urgente (SAMU) suppose d'augmenter rapidement le nombre d'assistants de régulation médicale, ce qui est empêché par un texte qui impose leur certification avant décembre 2023. Si l'on ne repousse pas cette date, on ne pourra pas recruter.

Quand l'idée est bonne, nous allons regarder dans le détail ce qu'il faut changer pour qu'elle puisse être mise en application immédiatement.

M. Philippe Mouiller. – Merci, docteur, pour votre présentation. À l'annonce de cette mission, nous avons accueilli très favorablement votre nomination, car vous connaissez le sujet, mais sur le terrain, le ressenti a été catastrophique. Chacun a eu le sentiment que cette mission était avant tout un outil de communication. J'espère que ses conclusions feront mentir ce sentiment.

Il y a urgence pour les urgences. On peut imaginer que cette mission d'un mois a vocation à être très réactive, afin de trouver des solutions pour cet été. Mais de nouveau, on a l'impression que le sujet est traité par le petit bout de la lorgnette. Ne faut-il pas plutôt une loi de refondation de l'organisation de l'hôpital et des urgences en particulier ?

Un problème égale un groupe de travail égale une communication. Si cela se traduit par des outils opérationnels, c'est à saluer, mais si cela se traduit par une liste de détails, cela ne sert pas à grand-chose.

Mme Corinne Imbert. – Je rejoins les propos de Philippe Mouiller quant à votre nomination. Mais avons-nous besoin d'un nouveau rapport ? Vous l'avez dit : le diagnostic est fait, l'ordonnance, presque écrite. Il faudra la bonne infirmière pour donner le bon médicament à la bonne personne, c'est-à-dire l'hôpital.

Il y a eu une grève des urgences, il y a trois ans, au moment des discussions sur le projet de loi sur la santé. Trois ans après, avec, certes, une pandémie, il y a toujours des mouvements de grève dans les services des urgences. Vous l'avez dit, cela va au-delà. Pour que l'hôpital aille bien, il faut que la ville aille bien et inversement.

Que pouvons-nous attendre de votre mission ? Un délai si court doit-il laisser comprendre que les décisions et orientations sont déjà prises ? Votre mission a-t-elle vocation à servir de caution à des mesures difficiles qu'il faudrait présenter comme vos recommandations ?

Doit-on attendre une enveloppe supplémentaire bientôt annoncée par le Gouvernement ? Êtes-vous là pour anticiper la distribution d'une cagnotte exceptionnelle, qui serait certes utile ? Mais d'où viendrait-elle ? Pensez-vous que sortir le chéquier suffira à pallier les besoins immédiats en personnel, alors que les problèmes de recrutement ne sont pas liés qu'aux rémunérations ? Si enveloppe exceptionnelle il y a, comment éviter des effets pervers durables comme dans le cas de l'intérim médical ?

Je suis vraiment désolée de la situation de la médecine en général dans notre pays. Bon courage à vous !

Mme Laurence Cohen. – Je suis assez étonnée, docteur, qu'il y ait une énième mission flash. Je serai moins diplomate que mes collègues. J'étais tout à l'heure devant le ministère de la santé avec le personnel hospitalier très en colère. Cette mission flash est parfaitement inutile. On a le diagnostic, et pas depuis quelques jours ! J'ai participé à la rédaction du rapport d'information du 26 juillet 2017, avec René-Paul Savary et Catherine Génisson, *Les urgences hospitalières, miroir des dysfonctionnements de notre système de santé*. Il ne s'est rien passé depuis ! Nos préconisations n'ont pas été retenues, même si nous avons été au ministère de la santé, à l'époque.

Quand on a le diagnostic, il faut administrer le remède ! Et très vite. Clemenceau disait : « Si vous voulez enterrer un problème, nommez une commission. » En voilà une nouvelle !

À vos 150 pistes, je vais en ajouter d'autres. Il est vraiment nécessaire de prendre au sérieux les sollicitations du personnel hospitalier qui quitte l'hôpital, car les conditions de travail sont épouvantables. Il faut augmenter les capacités de formation et de recrutement. Que pensez-vous du prérecrutement des internes ? Les internes sont particulièrement mal payés, or s'ils n'étaient pas là, l'hôpital s'effondrerait. Les prenez-vous mieux en compte ? Réfléchissez-vous à un réel statut pour les praticiens diplômés hors Union européenne (Padhue) ? Nous avons beaucoup été alertés sur cette question. Envisagez-vous de réintégrer les soignants suspendus ? Les salaires doivent être revalorisés. Nous sommes interpellés sur les tarifs extrêmement bas des gardes de nuit et de week-end. Avez-vous une solution ? Les urgences sont beaucoup mises à contribution. Il faut un moratoire sur les fermetures de lits.

Concernant la médecine de ville, il est nécessaire de revaloriser certains actes, comme ceux des généralistes, ou les visites à domicile. Le décret Mattei a supprimé l'obligation de gardes de nuit et de week-end pour les médecins de ville. Pensez-vous revenir là-dessus pour plus d'égalité avec les médecins hospitaliers ?

M. Alain Milon. – Dr Braun, vous avez dit que le diagnostic était fait et des propositions émises, dont certaines réalistes et d'autres moins réalistes. Vous-même, président de SAMU-Urgences de France, avez émis des propositions dans le cadre de la campagne présidentielle : en aviez-vous des réalistes et des moins réalistes ?

Je veux dire l'incompréhension engendrée par votre nomination et par la date de remise de votre rapport, au 1^{er} juillet. Les services d'urgence devront réagir cet été pour éviter des problèmes majeurs, notamment dans les régions touristiques. Par ailleurs, le problème évoqué par Philippe Mouiller de l'organisation du système de santé ne sera pas résolu cet été. La date du 1^{er} juillet est bien trop tardive. Il aurait été souhaitable que vous remettiez votre rapport le 30 mai.

En tant que président de la fédération hospitalière de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), j'ai réuni la semaine dernière les urgentistes de la région. Nous avons discuté de la situation des services d'urgences des hôpitaux. Nous avons rédigé un communiqué de presse, publié aujourd'hui. Je vous le remettrai : il contient des propositions.

Dr François Braun. – Le problème n'est pas nouveau. Vous ne pouvez pas accuser SAMU-Urgences de France de ne pas le soulever. Depuis 2013, nous alertons sur les problématiques de l'aval des services d'urgences, avec le *No Bed Challenge*, et des publications scientifiques qui montrent que l'hospitalisation via un service d'urgences tue plus de monde, en France, que les accidents de la route.

Nous essayons d'apporter des solutions et le pacte de refondation des urgences a été l'occasion d'en mettre en place un certain nombre. Ainsi, le service d'accès aux soins est positif.

Le problème est connu et dépasse les urgences, vous l'avez dit. Notre système de santé est à bout de souffle parce qu'il est construit sur l'offre de soins, ce qui fonctionne quand l'offre dépasse les besoins. C'est un système foncièrement basé sur la concurrence. Le langage de l'hôpital-entreprise, c'est de gagner des parts de marché. Le challenge est de

basculer vers un système basé sur la réponse aux besoins de santé de la population. Dans ce cas, chacun est complémentaire et non plus concurrent. Les urgences, qui ont pour objet de répondre à un besoin de santé, ne peuvent plus être la roue de secours de tout un système défaillant. Elles doivent se concentrer sur la prise en charge des patients qui l'exigent. Cette prise en charge est ressentie comme étant en danger par les professionnels des urgences. C'est pourquoi, au titre de SAMU-Urgences de France, j'avais interpellé la ministre par courrier, en soulevant ces problèmes et en proposant des solutions.

En effet, monsieur Milon, il y a une temporalité. Nous sommes dans une mission de *damage control*. Quand un bateau est touché, on le répare au minimum pour qu'il puisse retourner au port et être entièrement réparé. C'est ce que nous prévoyons pour cet été. Ensuite, il faudra une réforme du système de santé. Nous ne formulerons pas de propositions sur ce point, même si, au sein du groupe de travail, composé de deux urgentistes et deux généralistes, nous sommes persuadés qu'il faut aller plus loin.

Les solutions doivent être adaptées aux territoires. La problématique est différente à Cherbourg ou à Metz, où 40 % des postes de praticiens hospitaliers ne sont pas pourvus, et à Toulouse, où les soignants se sont mis en grève, mais où les médecins sont présents.

On ne peut pas apporter une solution unique. Notre ambition est de fournir aux territoires une boîte à outils, très vite, pour que chacun parvienne à passer l'été.

Faut-il sortir de l'argent ? Ce n'est pas moi qui en décide. Il est évident que la reconnaissance de la pénibilité du travail de nuit est largement insuffisante. Le temps de travail additionnel tel qu'appliqué pendant la crise du Covid était intéressant.

La qualité de vie des soignants à l'hôpital est devenue essentielle pour les maintenir à l'hôpital, presque davantage que la revalorisation financière.

C'est SAMU-Urgences de France qui a récemment alerté le ministère sur les attributions de postes de Padhue qui ne correspondaient pas aux demandes. Par dérogation, le nombre de postes de Padhue a pu être augmenté. Ce sujet est complexe. Quand on veut augmenter le nombre de postes de Padhue, il faut que les commissions professionnelles s'organisent pour les valider. Les dossiers soumis par les agences régionales de santé (ARS) ont du retard. Il y a là une lourdeur bureaucratique – et malheureusement, en juillet-août, plus rien n'avance.

Cela me fait penser à un problème qui nous a été signalé : les aides-soignantes et les infirmières ont leur diplôme en juillet, mais il n'est souvent signé qu'en septembre, ce qui empêche leur recrutement en août. C'est sur ce type de problèmes que nous voulons agir.

Je ne maîtrise pas bien le sujet du prérecrutement des internes.

Les lits sont essentiellement fermés par manque de soignants. Chez moi à Metz, plus de 100 lits sont fermés pour cette raison, ce qui est catastrophique pour l'aval des urgences.

Mme Cohen a évoqué la revalorisation des actes de médecine générale. À titre personnel, je dois dire que l'avenant 9 est tellement compliqué qu'on n'y arrive pas. Oui, il faut revaloriser les actes réalisés à la demande du service d'accès aux soins.

Cette mission n'aborde pas le sujet de la suspension des soignants. Je n'aurai pas d'avis particulier à donner.

Pourquoi les soignants quittent-ils l'hôpital ? Par manque de qualité de vie, de sens. Pour arrêter l'hémorragie, dans un but de *damage control*, il faut éviter qu'ils continuent de quitter l'hôpital. Redonner du sens, c'est essentiel. Pas moins de 50 % du temps des soignants à l'hôpital est consacré aux tâches administratives. Cet été, il faudrait peut-être arrêter toutes celles qui sont totalement inutiles – il y en a beaucoup – pour se recentrer sur le soin.

Oui, le 1^{er} juillet, ce sera trop tard. Mais nous travaillons en parallèle avec le ministère de la santé. Dès qu'une idée fait consensus, elle est tout de suite transmise au ministère de la santé pour voir ce qui est possible réglementairement, et comment faire pour une mise en application au 1^{er} juillet.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Quelle est la composition du groupe de travail ? Dr Braun, vous dites que beaucoup de propositions sont arrivées : d'où viennent-elles ? Sur quoi vous appuyez-vous ?

Le Président de la République a annoncé attendre un état des lieux territoire par territoire, établissement par établissement, afin d'identifier les besoins et les tensions pour chaque catégorie de personnel. Lorsque nous avons travaillé au sein de la commission d'enquête, nous nous sommes interrogés sur le tableau de bord de la situation. Le ministre Olivier Véran nous a répondu qu'il était absolument impossible d'avoir de telles informations. Quand le Pr Delfraissy a donné un nombre de lits fermés, le ministre a annoncé qu'il demandait une enquête à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). En un mois, la mission donnerait-elle ces chiffres ? Ce qui n'était pas possible en février l'est-il donc en juin ? Ou alors, les chiffres ne sont-ils pas disponibles quand le Parlement les demande, mais les deviennent quand c'est le Président de la République qui les veut ?

Dr François Braun. – Au sein du groupe de travail, nous sommes quatre médecins : le Pr Karim Tazarourte, président de la Société française de médecine d'urgence, chef de service du SAMU de Lyon, le Dr Antoine Leveurs, président de la Conférence nationale des unions régionales des professionnels de santé (CN-URPS), médecin généraliste, et le Dr Delphine Tortiget, médecin généraliste du Val-d'Oise, qui met en place une communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS). C'est M. Thomas Deroche, directeur général de l'agence régionale de santé de Normandie qui fait la jonction avec l'administration.

Le diagnostic territoire par territoire est important, car chacun est différent. Madame la présidente, vous avez entièrement raison : il est extrêmement compliqué d'établir un tableau de bord précis. SAMU-Urgences de France a diffusé un *listing* de 120 services en allant chercher les informations auprès des professionnels directement. Ce réseau reste actif et nous offre une vision au plus près des territoires. Elle ne suffit pas. Nous avons croisé les informations remontées du terrain avec les informations des ARS et celles d'autres professionnels comme les présidents de commissions médicales d'établissement (CME) pour établir un tableau de bord. L'une des propositions de notre rapport sera très certainement la construction de ce tableau de bord de façon pérenne, parce que l'on voit que le pilotage est compliqué, même au niveau des ARS.

M. Bernard Jomier. – Dr Braun, je serais étonné que vous obteniez des diagnostics territoriaux que nous n'avons pas pu obtenir dans le cadre de la commission d'enquête. Cela mettrait en difficulté les personnes qui nous ont affirmé qu'il n'était pas possible de les établir.

Merci d'avoir accepté de venir nous fournir quelques explications. J'étais, comme mes collègues, extrêmement dubitatif à l'annonce de cette mission flash et je le suis encore davantage en vous écoutant. Le temps n'est plus aux inventaires ! J'ai écouté avec attention Emmanuel Macron à Cherbourg. Il a longuement expliqué la situation et rappelé des éléments connus depuis longtemps. Le temps n'est plus à déclarer qu'il y a une crise de sens, de l'amont ou de l'aval. Stop ! En 2018, Agnès Buzyn a annoncé un plan pour les urgences. On connaît la suite.

Vous ne pouvez pas apporter de réponse satisfaisante qui ne soit en cohérence avec des mesures de moyen terme. C'est d'un plan de mesures, et non plus de constats et de diagnostics, qu'il faut. Et je ne vois pas en quoi cette mission flash apportera quoi que ce soit. Les soignants ont ressenti du désarroi face à l'annonce de sa création. Ils ont le sentiment qu'il fallait gagner du temps et enjamber une échéance électorale.

Certains collègues supposent que cette mission cache une ou deux mesures fortes qui montreraient que le Gouvernement se préoccupe des urgences. Vous avez parlé d'une seule mesure : la régulation. Vous m'avez fait gagner plusieurs paris d'un coup ! Ce n'est pas une mesure seule qui résoudra la situation, mais un ensemble de mesures cohérentes à moyen terme.

En voulant frapper l'opinion publique, on obtient toujours des effets pervers. Je crains que l'on supprime l'accès aux soins dans certains territoires, où il n'y a plus que les structures hospitalières. La régulation ne peut qu'être très ponctuelle et fragmentaire.

Le rapport de notre commission d'enquête rappelle qu'il faut reconnecter le financement de notre système de santé aux besoins de la population. Nous sommes en démocratie, les principales élections se tiennent en ce moment et je n'ai pas vu, dans le programme du chef de l'État, de mesures concrètes sur ce sujet. Quant à la campagne des législatives, le débat est tout simplement inexistant. Cela pose problème. Vous étiez le conseiller santé du Président : on n'a pas entendu de proposition.

Enfin, vous dites que dès qu'une idée fait consensus, on la regarde de près. Certes, il ne s'agit pas de fracturer la société, mais ce n'est pas nécessairement le consensus qui améliorera le système de santé. Il faudra une direction claire, or elle ne sera pas forcément consensuelle. Avec tout le respect que j'ai pour vous et pour votre mission, je ne vois pas en quoi une mission flash est constitutive de cet exercice démocratique.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Cette mission est au mieux perçue sur le terrain comme une manœuvre dilatoire, au pire comme une provocation.

Les services d'urgences sont en mouvement depuis des années. Ils ne savent plus quoi dire pour être entendus. Ils doivent annoncer contre leur gré qu'il y aura des morts cet été : voilà où l'on en est arrivé !

La lettre de mission de la ministre compte des termes tels que « mobilisation extraordinaire » des soignants : connaît-on le sens des mots ? « Extraordinaire », c'est hors de

l'ordinaire ! Or cela fait deux ans. Les soignants quittent l'hôpital pour sauver leur santé. Nous sommes au temps de l'action ! Une action cohérente avec le moyen terme et le long terme. On dit qu'il faut une année pour former un aide-soignant : cela fait deux ans qu'on en parle !

Aux professionnels qui quittent l'hôpital, il faut annoncer ce qui sera fait à moyen et long termes. On sait ce que serait une vraie loi de la santé et pas des petits rafistolages. Il faut des perspectives d'attractivité pour le personnel.

Il y a deux ou trois ans, quand on fermait des lits activement, on disait qu'ils seraient bientôt fermés par manque de personnel : nous y sommes ! Ce que les soignants annonçaient se réalise et l'on s'étonne.

Cette mission flash est dilatoire.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Merci au Dr François Braun de nous avoir expliqué en quoi consistait cette mission flash. Le terme même interpelle. Si c'est flash, c'est pour l'été, or le rapport sera rendu début juillet. Si c'est du *damage control*, pourquoi pas, même si je n'aime pas les anglicismes.

Pour 75 % des Français, la santé est le sujet majeur. Cela les amène à voter d'une certaine manière. Depuis des années, dans beaucoup de territoires, la population n'a plus de réponse à ses besoins. Nous avons tous des services d'urgence par intermittence : il faut calculer le jour où tomber malade !

Rédiger une ordonnance, d'accord, mais nous sommes en soins palliatifs.

Il y a une perte de chances pour certains de nos concitoyens, et on ne fait pas d'économies. En tant que rapporteure du budget de la sécurité sociale, je m'interroge. On n'intervient qu'en situation aiguë alors qu'en agissant plus tôt, on pourrait moins dépenser.

Un certain nombre de propositions ont déjà été débattues dans cette enceinte : points d'accueil pour soins immédiats (PASI), maisons de santé pluridisciplinaires qui proposent des cabinets pour soins non programmés... Mais il faut assez de soignants, en amont comme en aval.

J'ai interrogé le Gouvernement sur les lits de réanimation, dont on manque.

Tout cela nous pose beaucoup de questions.

Oui, une réforme de la santé est essentielle, mais en apportant de vraies réponses et en prenant de vraies décisions. Les professionnels de santé devront peut-être aussi se montrer un peu moins corporatistes. Il n'est pas facile de faire de la délégation de tâches, mais il y a moins de soignants et il va falloir prendre des mesures dans ce domaine. Il importe également de s'interroger sur la permanence des soins. Loin de moi l'idée d'obliger tous les médecins à assurer ce type de prise en charge, car certains d'entre eux travaillent déjà soixante heures par semaine. Mais il faudra se poser la question de savoir pourquoi ce dispositif fonctionne dans certains départements, où il y a des volontaires, et pas dans d'autres.

En tout état de cause, nos attentes sont fortes et nous serons extrêmement attentifs aux propositions qui seront faites.

Mme Victoire Jasmin. – Le périmètre géographique devra aussi concerner les différents territoires d’outre-mer, soumis à des situations très difficiles et compliquées, notamment en raison du nombre de soignants suspendus. Nous manquons donc d’effectifs. Se pose également le problème du dépistage du cancer du sein pour les femmes. Des mesures doivent être prises, nous ne pouvons accepter d’avoir moins de moyens. De nombreuses personnes sont obligées de partir vers l’Hexagone. Nous avons aussi des problématiques liées aux accidents vasculaires cérébraux (AVC), qui sont devenus beaucoup plus fréquents. Or des cardiologues sont suspendus. Nous rencontrons un véritable problème de prise en charge tant au niveau de l’hôpital qu’au niveau ambulatoire. À cela s’ajoutent les pathologies mentales. J’ai rédigé, avec mon collègue Jean Sol, un rapport pour la commission des affaires sociales du Sénat sur la santé mentale pendant la période de pandémie. Il ressort de nos travaux que la prise en charge des personnes pose de sérieux problèmes. Sans compter que les professionnels de santé sont à flux tendu et tombent eux-mêmes également malades. Nombre d’entre eux sont arrêtés pour dépression. Les articles qui paraissent dans la presse sont inquiétants ; nous avons déjà eu beaucoup de morts. Une mission flash est lancée : il importe aujourd’hui de prendre toutes les mesures nécessaires. Pourquoi ne pas prendre en compte les différents travaux de notre commission ? Les rapports et les missions s’accumulent. Mais nous avons déjà avancé un certain nombre de propositions et de recommandations qui sont concrètes. Il serait bon de les prendre en compte pour agir au mieux dans les meilleurs délais. La situation est catastrophique, il importe d’éviter le pire !

Mme Florence Lassarade. – Vous voulez vous axer sur les territoires, je vais donc vous parler du mien. À mi-chemin entre le Lot-et-Garonne et le CHU de Bordeaux, l’hôpital de Langon, où j’ai travaillé pendant plus de trente ans, s’apprête à récupérer la maternité de Marmande pour les deux mois d’été, alors qu’un tiers des sages-femmes ont démissionné massivement il y a quelques temps. Il s’apprête également à ouvrir ses urgences à tous les Lot-et-Garonnais, excepté ceux qui habitent près d’Agen, alors que Bordeaux ferme ses urgences à partir de vingt-deux heures. Le système de filtrage des appels commencé il y a quelques jours est-il efficace ? Le 15 a-t-il assez de personnel pour répondre aux appels ?

L’hôpital de Langon a été visité par Mme Dubos et les représentants de l’ARS en grande pompe il y a huit mois. On nous avait promis qu’un bloc opératoire serait refait, car il pleut dans l’hôpital : deux blocs sur quatre sont fermés, faute de travaux. Là, ce n’est pas un problème de personnel, mais de salubrité des locaux ! Quand j’ai rappelé le directeur de l’ARS de Nouvelle-Aquitaine pour savoir où nous en étions, il m’a répondu : « il faut d’abord faire un bilan, on ne peut pas construire une coquille vide » !

Un hôpital qui va doubler sa capacité d’accueil des malades pour cet été se voit refuser des murs et se fait traiter de « coquille vide » ! Les soignants et les présidents de CME ne peuvent plus entendre ça ! Des rapports sont remis à longueur d’année, y compris par les hôpitaux. À quoi sert l’ARS ?

Dernière réflexion, j’ai évoqué la démission massive du personnel en maternité. Il s’agissait pourtant de personnels en poste depuis trente ans. Je m’interroge donc aussi sur l’exigence du public. Là où les personnels travaillaient auparavant douze heures, ils en travaillent à présent quatorze : une heure de plus pour satisfaire les exigences de chacun et une heure de plus pour entrer des dossiers informatiques sur des logiciels complètement obsolètes...

M. Laurent Burgoa. – Rassurez-vous, monsieur Braun, après cinq jours de feria à Nîmes, je ne vais pas vous porter l'estocade finale d'entrée de jeu, mais j'aimerais vous interroger sur deux points.

Premièrement, vous nous avez dit dans vos propos préliminaires que vous disposiez d'à peu près 150 pistes de réflexion. Vous en avez développé une en envisageant de dispenser les médecins des tâches administratives. Comment cela va-t-il se passer dans le cadre de votre mission ? Vous nous avez dit que vos propositions seraient contrôlées d'un point de vue réglementaire par le ministère, mais *quid* du financement ? Où allez-vous trouver les marges budgétaires ? C'est un problème auquel nous sommes confrontés lors de l'examen de tous les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Vos propositions vont-elles entrer dans le « quoi qu'il en coûte » actuel ?

Deuxièmement, vous avez beaucoup insisté sur la territorialisation. Votre mission fera des propositions adaptées aux territoires. Comment allez-vous travailler, car les territoires sont divers et variés ? La France compte actuellement dix-huit régions. Allez-vous œuvrer avec l'ensemble des ARS ? Allez-vous associer également à vos réflexions l'ensemble des directeurs des hôpitaux ? Un mois me paraît un délai un peu court pour parvenir à faire des propositions territorialisées, sauf à être particulièrement doué...

M. René-Paul Savary. – Si cette mission est courte, c'est – semble-t-il – pour « enjamber » les élections législatives. Votre responsabilité est notamment de passer l'été. Face à cette crise, il va falloir prendre des décisions impopulaires. Avez-vous déjà envisagé des décisions difficiles comme des fermetures de service ou des réquisitions de personnel ? Si de telles mesures doivent être prises, nul besoin d'attendre le 1^{er} juillet pour prévenir les personnels concernés. Il importe de faire au plus vite et de trouver des réponses à la hauteur de la situation. Qu'en est-il ?

M. Olivier Henno. – Nous sommes partagés face à votre crédibilité et à votre honorabilité. Nous examinons votre mission avec beaucoup de sérieux, mais l'expression de « mission flash » pose question. L'utilisation d'un tel terme risque d'ajouter désordre au désordre !

Vous parlez par ailleurs de *damage control*. J'ai bien peur que cela finisse par une régulation accentuée. Envisagez-vous de toucher au management, au mal-être au travail, à l'intérim, aux lourdeurs administratives ?

Enfin, je m'interroge sur la méthode. Comment est-il possible d'aller aussi vite lorsque l'on veut aborder la question de l'échelle des territoires ? N'y a-t-il pas là un risque d'extrême verticalité ? Quand on parle de *damage control*, c'est que la survie est en jeu. N'est-il pas dangereux de s'en remettre à une méthode flash ? Le risque n'est-il pas, en appliquant une méthode brutale, d'ajouter du désordre au désordre ?

Dr François Braun. – Une note d'optimisme se dégage de vos interventions. Finalement, nous partageons le même diagnostic et chacun a la volonté de faire bouger les lignes. C'est ce qu'attendent de nous nos concitoyens et les soignants.

Vous avez évoqué le rôle exemplaire, voire héroïque dans le quart nord-est, des soignants, je n'y reviendrai pas.

Vous parlez d'une énième mission et d'un énième rapport. J'ai donc du mal à faire passer le message : il n'y aura pas de rapport. Si vous en attendez un, vous allez être déçus !

Nous allons juste désigner quelques « traitements » pour mettre en place le *damage control* à très court terme. Pour chaque traitement, il y aura une petite notice explicative : pourquoi on propose ça, quels sont les effets attendus ? Et surtout, pour chaque traitement – je serai rigoureux sur ce point –, nous aurons un indicateur et nous évaluerons l'action sur les deux mois. Il s'agira bien d'actions à court terme, qui doivent être évaluées pour mesurer leur effet et savoir si elles doivent être prolongées ensuite.

Que faut-il faire d'autre ? Je l'ignore ! Cela fait plus de vingt ans que l'on dégrade notre système de santé. Je pense notamment à la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST). Il est évident que ce n'est pas en trois semaines ni en deux mois que l'on va trouver toutes les solutions ! Quoi qu'il en soit, l'idée est quand même d'initier un mouvement pour changer un peu notre système de soins.

Il existe beaucoup de confusion autour de l'expression de permanence des soins. La permanence des soins, c'est la garde. Or la garde est assurée sur 96 % du territoire national par les médecins généralistes, comme le souligne le très récent rapport du Conseil de l'Ordre. Certes, elle n'est plus assurée après minuit, mais je puis vous assurer qu'après cette heure il s'agit soit de donner des conseils, soit d'aller à l'hôpital ! Ce m'intéresse surtout, c'est les 4 % du territoire où cette garde n'est pas assurée.

Il faut aussi parler de la permanence des soins dans les établissements de santé. Est-il normal aujourd'hui que dans certaines zones géographiques – je pense à Metz-Thionville – la permanence des soins en chirurgie vasculaire – c'est-à-dire les gardes de nuit et de week-end pour les urgences – ne repose que sur les deux praticiens du public alors qu'il y a deux autres chirurgiens en clinique et qu'il y en a au moins autant dans l'établissement de santé privé d'intérêt collectif (Espic) d'à côté ? C'est un point sur lequel il est possible d'agir très vite pour regrouper à l'échelle d'un territoire la question de la garde. *Idem* pour la prise en charge des patients. Il n'est pas normal qu'un patient suivi dans une clinique pour un cancer et pris en charge par les urgences de l'hôpital public pour une complication ne puisse pas réintégrer ensuite les services de ladite clinique. On nous dit « il n'y a pas de place, débrouillez-vous ». Ce n'est pas admissible ! Pendant la Covid, nous avons trouvé des solutions et nous avons réglé ce problème dans le Grand Est *via* une attribution des lits à l'échelle du territoire, aussi bien pour le public que pour le privé. C'est une solution qui peut aussi très rapidement être mise en place en situation de crise.

Par rapport à l'ensemble des réponses, nous ne voulons pas transiger sur les urgences vitales. Nous ne devons pas mettre en péril la vie et la santé fonctionnelle de nos concitoyens en n'assurant pas la réponse aux urgences vitales. Un axe fort doit être mis en place. Le maintien des services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) est essentiel. Je le dis devant vous, des réponses sont possibles au travers de discussions sur le niveau intermédiaire SMUR, entre les secouristes et les médecins hyperspécialisés du SAMU, en incluant probablement les infirmiers et les futurs infirmiers en pratique avancée (IPA).

Il ressort également qu'à peu près la moitié des hélicoptères de SAMU sur le territoire national ne tournent qu'en H12. Ne serait-il pas pertinent, en fonction des territoires, de les faire tourner en H24 ? Cela permettrait d'intervenir plus loin et de toucher les territoires où les SMUR sont en difficulté. Bref, les solutions sont nombreuses.

Est-ce que la régulation médicale fonctionne ? Est-il possible de réguler l'entrée dans les services d'urgence ? Le département de la Manche nous a montré que c'était réalisable entre Saint-Lô et Cherbourg, mais à une condition : dans une logique de main dans la main entre les spécialistes de l'hôpital et la médecine générale.

Les urgences de Bordeaux ne ferment pas passée une certaine heure. Elles mettent simplement en place un accueil sur régulation médicale. Les patients qui se présentent sont évalués. S'il s'agit d'une urgence immédiate, ils sont pris en charge. Sinon ils sont réorientés ailleurs. N'est-il pas légitime qu'une personne qui se présente aux urgences à vingt-trois heures trente, après le film ou le match de foot, parce qu'elle a mal au genou depuis trois semaines soit redirigée vers son médecin traitant ? Revenons à davantage de bon sens. Les services d'urgence sont devenus aussi par notre faute, à nous, urgentistes, il faut le reconnaître, un produit de consommation. À l'époque où nous étions pléthore de médecins d'urgentistes, on a dit : venez, il y a la lumière, on va s'occuper de tout, particulièrement après 2003, quand nos collègues généralistes ont fait grève pour obtenir la suppression de l'obligation de garde.

Globalement, si l'on en croit les remontées de terrain, les professionnels de l'urgence et de la médecine générale vont plutôt dans notre sens et demandent que l'on mette sur la table un certain nombre de solutions.

Quant au budget, ce n'est pas dans mes prérogatives. Nous allons proposer des traitements dont le coût sera chiffré. Des décisions seront prises, mais pas par moi. Quoi qu'il en soit, nous hiérarchiserons très clairement nos propositions. Nous proposerons notamment de valoriser financièrement certains actes effectués par nos collègues généralistes à la demande de la régulation médicale. Je parle essentiellement des actes en journée, notamment les jours fériés, pendant les ponts et le samedi matin.

Aller à l'échelle des territoires, qu'est-ce que cela signifie pour moi ? J'étais à Nîmes la semaine dernière, les SAMU sont de véritables tours de contrôle de ce qui se passe dans leur département. Par notre réseau de SAMU, nous avons des remontées d'informations parfois passionnées, qu'il faut filtrer un peu, mais en tout cas extrêmement précises, ce qui permet d'évaluer ce qui ne va pas : à tel endroit, il s'agira de la permanence des soins ou de la continuité des soins en journée, à d'autres endroits, il s'agira de l'absence de garde en médecine générale la nuit. Voilà ce que cela signifie quand je parle d'examiner la situation au niveau des territoires.

Cette cartographie précise des territoires, département par département, a quasiment été faite. Il faudra probablement aller à l'échelle des CPTS, qui est certainement, même s'il n'y en a pas partout, l'échelle la meilleure en termes de fonctionnement. À mon sens, l'une des solutions serait d'intégrer les CPTS à l'hôpital et aux cliniques, comme c'est le cas à Metz.

Y aura-t-il des décisions difficiles à prendre, des réquisitions ou des fermetures ? Malheureusement, les fermetures existent déjà. Notre rôle, à nous, en tant que professionnels, c'est de savoir comment faire, dans le cadre de fermetures qui ne sont pas décidées par les professionnels eux-mêmes, pour continuer à assurer la prise en charge des patients, surtout les urgences vitales. C'est certes dramatique si quelqu'un doit faire 40 kilomètres pour un traumatisme de la cheville, mais on doit pouvoir se déplacer jusqu'au patient s'il s'agit d'un infarctus du myocarde. Tel est le véritable enjeu.

Parmi les décisions difficiles, se posera certainement la question de l'obligation de la garde. En tout état de cause, je ne suis pas naïf, cela ne se fera pas au 1^{er} juillet. En revanche, c'est un sujet qui doit rester sur la table pour le moyen terme et le long terme. Je le redis : la garde est assurée dans l'immense majorité des cas. C'est plus la prise en charge de patients adressés par la régulation médicale en journée qui serait quelque chose d'intéressant à mettre en œuvre.

M. Alain Milon. – Je suis désolée d'intervenir, mais je ne suis absolument pas d'accord avec vous ni avec d'autres, d'ailleurs, lorsque vous dites que tous les problèmes de l'hôpital viennent de la loi HPST. C'est absolument faux !

Les problèmes viennent de la non-compensation des 35 heures par du personnel supplémentaire. Ils viennent aussi un peu probablement de la tarification à l'activité (T2A) et de la loi de 2002 de M. Mattei sur la suppression de l'obligation de permanence des soins. HPST est une loi d'organisation et de gouvernance. HPST a créé les ARS, les pôles, les directeurs d'hôpitaux, les maisons de santé pluridisciplinaires, mais elle n'a pas joué de rôle financier. J'aimerais vraiment que l'on arrête de dire ça, car vous n'êtes pas le seul à le dire – j'ai entendu récemment M. Bardella affirmer la même chose. C'est un discours un peu facile de critiquer un gouvernement qui a fait énormément pour les hôpitaux.

Dr François Braun. – Je suis tout à fait d'accord avec vous, j'ai trop généralisé en parlant de la loi HPST. Votre remarque me donne néanmoins l'occasion de revenir sur les pôles. Quand on discute avec les professionnels dans les hôpitaux, on s'aperçoit que les pôles sont une catastrophe. Excusez-moi de le dire, ils ont créé des baronnies qui ne se parlent plus entre elles. Il faut en revenir à la notion de services. Rien n'empêche que les services se fédèrent et coopèrent entre eux. Mais les pôles sont un des éléments responsables de la perte de sens à l'intérieur de l'hôpital, même si ce n'est pas le seul.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous n'allons pas refaire le débat de la commission d'enquête Hôpital. La loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, dite « loi Rist », a permis de ne plus rendre les pôles obligatoires, c'est plutôt bien. Nous n'avons pas besoin d'une nouvelle loi, nos concitoyens n'en peuvent plus. Ils veulent qu'on leur redonne du souffle, qu'on les laisse respirer. Servons-nous des outils existants, qu'il s'agisse des groupements hospitaliers de territoire (GHT) ou des CPTS.

L'hôpital de Valenciennes, par exemple, est un hôpital multipolaire. Certes, il existe des pôles, mais il y a aussi une gouvernance ascendante qui fait que tout repart du service. Personne ne copie Valenciennes pour l'instant, mais il faut laisser de la souplesse aux organisations à l'intérieur des établissements. Lorsqu'il existe un bon binôme à la tête d'un établissement, un bon directeur qui s'entend bien avec le président de CME et qu'il y a une bonne écoute avec l'ensemble de la communauté des soignants, cela fonctionne plutôt bien.

En résumé, puisque l'on arrive à la fin de cette audition, vous avez pas mal de propositions sous le coude, que vous avez glanées ici ou là, pour nous permettre de passer cet été de tous les dangers. Dont acte !

Mais cela n'enlève rien au fait qu'une action de fond sera nécessaire. À notre grande surprise, nous avons tous eu le sentiment, en écoutant le Président de la République, qu'il en était à son premier mandat et qu'il découvrait la situation. Or il est Président de la République depuis 2017 et il était auparavant au Gouvernement depuis 2012.

Le Ségur de la santé a été annoncé par le précédent ministre de la santé comme l'alpha et l'oméga. Certes, un effort financier important a été consenti pour les soignants, mais il s'agit plus d'un rattrapage que d'une véritable revalorisation. Par ailleurs, toutes les suggestions n'ont pas été prises en compte. Puis nous avons ensuite passé notre temps à nous occuper des oubliés du Ségur : toutes les semaines, il s'en présentait de nouveaux !

Cette réforme qui aurait pu être positive si elle avait été structurée et bien annoncée est devenue très frustrante. Qui plus est, elle n'a rien apporté en termes d'attractivité. Au contraire, elle a davantage accru le malaise.

L'objectif de votre mission est de faire des préconisations concrètes pour nous permettre de passer l'été en toute sécurité, avec une adaptation aux territoires et en associant mieux tous les acteurs de la ville et de l'hôpital. Le Sénat avait auditionné à directrice de Gap-Sisteron, qui travaillait sur des correspondances SAMU. Il existe déjà des choses très pratiques. Il faut laisser respirer les territoires, les laisser s'organiser comme ils le souhaitent, avec l'ARS pour contrôler et réguler éventuellement, mais sans être trop directive.

En tout état de cause, pour redonner confiance aux soignants, de simples mesures pour passer l'été ne suffiront pas. Il faudra aussi faire passer un vrai message politique. Il y a eu un plan d'urgence pour l'hôpital en 2019 et un Ségur de la santé en 2020. Or la situation s'aggrave de plus en plus. On ne peut pas tout mettre sur le dos de la crise, d'autant que celle-ci a aussi permis aux personnels de renouer avec la notion d'équipe et de travail en services. Il y aura donc un vrai signal politique à donner, mais ce sera le rôle de la nouvelle ministre de la santé.

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 18 h 20.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 24 mai 2022

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

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Mission d'information sur les perspectives de la politique d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale - Volet « logistique urbaine durable » - Examen du rapport d'information et vote sur les propositions des rapporteurs

M. Didier Mandelli, président. – Je vous prie d'excuser l'absence de notre président, Jean-François Longeot, qui m'a chargé de présider cette réunion.

Nous nous retrouvons cet après-midi pour examiner le rapport et les propositions de nos collègues Martine Filleul et Christine Herzog sur le sujet de la logistique urbaine durable, qui est l'un des volets de la mission d'information relative à l'aménagement du territoire.

Ces travaux s'inscrivent dans le prolongement du rapport de nos collègues Nicole Bonnefoy et Rémy Pointereau sur l'avenir du transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, dont nous avons adopté les conclusions il y a tout juste un an, et qui nous avait permis de préparer l'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, puisque plusieurs des amendements des rapporteurs, qui traduisaient leurs propositions, figurent dans le texte définitif de la loi, désormais désignée comme loi « Climat et résilience ». Je pense, par exemple, au dispositif de suramortissement pour l'achat de poids lourds peu polluants, que nous avons prolongé de 2024 à 2030, ou encore à l'obligation, pour les GPS, d'informer leurs utilisateurs des éventuelles mesures de restriction de circulation visant les poids lourds et de suggérer des itinéraires alternatifs.

S'agissant plus spécifiquement du transport de marchandises en zone urbaine, plusieurs tendances de fond semblent indiquer que la logistique urbaine va occuper une place prépondérante ces prochaines années dans nos agglomérations. Je pense, par exemple, au développement des zones à faibles émissions mobilité ou encore à la montée en puissance du e-commerce. Afin d'anticiper ce défi majeur pour nos villes, les rapporteuses se sont emparées de ce sujet. Je leur laisse à présent la parole pour nous présenter les principales orientations de leur rapport.

Mme Christine Herzog, rapporteure. – Nous avons le plaisir, conjointement avec ma collègue Martine Filleul, de vous présenter aujourd'hui les conclusions de notre travail sur la logistique urbaine durable, qui nous a conduites à réaliser près de vingt auditions de plus d'une quarantaine de personnes, auxquelles s'ajoute une dizaine d'auditions communes avec nos collègues rapporteurs des autres volets de la mission d'information.

D'ores et déjà, la logistique urbaine occupe une place centrale dans nos agglomérations, où elle représente environ 20 % du trafic. Elle est indispensable à la continuité de la vie de nos zones urbaines, comme l'a bien montré la crise sanitaire, et peut

prendre plusieurs visages : l'expression « logistique urbaine » fait d'ailleurs autant référence à l'approvisionnement de nos commerces par les grossistes qu'aux artisans qui déplacent leur matériel dans un véhicule utilitaire léger, sans oublier l'acheminement de matériaux de construction sur les chantiers ou encore les colis envoyés aux particuliers.

Or, si la logistique est un maillon essentiel pour le bon fonctionnement des villes, elle est également source d'externalités négatives. D'après l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le transport de marchandises représenterait environ 20 % des émissions de gaz à effet de serre en agglomération. À Paris, il génère 25 % des émissions de CO₂, 35 % à 45 % des oxydes d'azote et 45 % des particules fines. À cette empreinte environnementale importante, s'ajoutent souvent des problématiques de congestion, de bruit, voire parfois de sécurité.

De plus, sous l'effet de l'urbanisation, du développement du e-commerce, mais aussi de l'augmentation à venir du nombre de zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), prévue par la loi "Climat et résilience", la place de la logistique sera sans doute amenée à croître ces prochaines années.

Dans ce contexte, et pour anticiper ce défi majeur pour nos agglomérations, nous avons souhaité nous emparer de ce sujet et formuler quatre axes de propositions afin que la logistique ne soit plus vue exclusivement comme une contrainte pour nos villes et pour définir les conditions dans lesquelles cette activité, essentielle à la vie de nos agglomérations, peut s'exercer de la façon la plus efficace et la plus apaisée possible.

Je laisse à présent la parole à ma collègue Martine Filleul pour vous présenter les deux premiers axes de notre rapport.

Mme Martine Filleul, rapporteure. – Après ce propos introductif, je vous propose d'en venir au cœur du sujet : comment inciter au développement d'une logistique plus durable dans nos agglomérations ?

Je vais vous présenter deux des quatre axes du travail effectué avec ma collègue Christine Herzog : en premier lieu, renforcer la prise en compte des enjeux de logistique en milieu urbain et, en second lieu, encourager les expérimentations en matière de circulation et de stationnement des véhicules de livraison afin d'assurer un partage plus fluide de la voirie.

Au fil de nos travaux, trois obstacles au développement d'une logistique durable dans nos agglomérations sont ressortis avec force : les élus locaux ont une connaissance insuffisante des flux de marchandises qui traversent leur territoire ; le dialogue entre les acteurs de la logistique urbaine, qu'ils soient publics ou privés, est souvent très insuffisant ; et les documents de planification locale n'intègrent pas suffisamment les besoins liés à la logistique urbaine.

La connaissance des flux de marchandises constitue un préalable indispensable à l'élaboration de politiques de logistique urbaine efficaces. En effet, comment les métropoles peuvent-elles calibrer leurs investissements en matière d'infrastructures logistiques ou même évaluer l'impact du transport de marchandises sur l'environnement et la circulation, si elles ne disposent pas d'un diagnostic précis de ces flux ?

Nous plaçons, avec ma collègue Christine Herzog, pour que les agglomérations de plus de 150 000 habitants réalisent une enquête « transport de marchandises en ville »

(ETMV) d'ici à 2024. Une méthodologie pour effectuer ces études existe depuis les années 1990, mais, en près de trente ans, seules quatre agglomérations – Paris, Bordeaux, Dijon et Marseille – s'en sont emparées et l'enquête la plus récente, qui concerne l'Île-de-France, date du début des années 2010. Cette situation est préoccupante et contraste avec celle de la mobilité des personnes, dont les agglomérations ont une connaissance plus fine grâce aux enquêtes sur les déplacements des ménages, conduites notamment dans le cadre des plans de mobilité et, antérieurement à 2019, des plans de déplacements urbains.

Cette carence découle en grande partie du coût de ces enquêtes pour les collectivités, qui peut atteindre 1 million d'euros. Nous préconisons, pour inciter les grandes agglomérations à réaliser des ETMV, d'instituer un système de co-financement avec l'État.

J'en viens à présent au renforcement du dialogue entre les acteurs publics et privés de la logistique urbaine à l'échelon local. Nos territoires ne se sont approprié le sujet de la logistique urbaine durable que depuis peu. Or, mettre en place une logique de travail partenarial sur cette question nécessite du temps et, surtout, de la volonté. Nous avons été surprises de constater qu'au sein même de la sphère publique le dialogue et la coordination n'étaient pas toujours au rendez-vous... Une cause est à chercher dans les enchevêtrements de compétences entre les communes et les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), qui conduisent à séparer l'organisation des mobilités, qui revient à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), de la gestion de la voirie, qui relève plutôt des pouvoirs de police du maire.

Nous proposons plusieurs pistes pour favoriser le dialogue entre les acteurs de la logistique à l'échelon local. Nous préconisons, par exemple, d'élargir au transport de marchandises le comité des partenaires institué par la loi d'orientation des mobilités (LOM) dans les AOM, qui concerne pour l'heure plutôt les mobilités de voyageurs. Il nous semble en effet important d'utiliser des structures existantes et d'articuler au mieux les dispositifs actuels pour ne pas complexifier davantage la vie des collectivités territoriales. Nous préconisons également le renouvellement du programme Interlud (Innovations territoriales et logistique urbaine durable), qui arrive à expiration fin 2022. Ce programme, piloté par l'Ademe et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), permet d'accompagner des EPCI dans l'élaboration de chartes concertées de logistique urbaine durable. Près de 50 agglomérations en ont bénéficié à ce jour. Nous proposons de poursuivre cette dynamique afin qu'elle bénéficie à un plus large nombre de territoires.

Enfin, pour ce qui concerne les politiques locales de planification, si des progrès ont été réalisés depuis la loi de 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite « loi Laure », l'appropriation des enjeux de logistique urbaine nous semble devoir être encore améliorée.

La logistique urbaine peut déjà être appréhendée à différentes échelles au niveau local. À l'échelle de la région, c'est le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) qui fixe, par exemple, des objectifs de moyen et long termes pour le développement du transport de marchandises et celui des constructions logistiques. Le Sraddet doit prendre en compte la stratégie nationale bas carbone adoptée en 2020, qui fixe des objectifs en termes de performance énergétique des véhicules et de maîtrise de la croissance de la demande de transport de marchandises. À l'échelle intercommunale, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) détermine les conditions d'implantation des constructions logistiques commerciales, pour lesquelles il doit d'ailleurs identifier des

secteurs d'implantation en fonction des besoins du territoire. À l'échelle communale, enfin, le plan local d'urbanisme (PLU) est également susceptible de traiter la question de la logistique urbaine. Il peut, par exemple, imposer la réalisation d'aires de livraison. Enfin, à l'échelle de l'AOM, le plan de mobilité doit notamment déterminer l'organisation du transport de marchandises.

Pourtant, de l'avis de nombreux acteurs entendus durant nos travaux, la place de la logistique urbaine dans ces différents documents doit encore être confortée. Nous avons identifié deux angles morts. D'une part, il nous semble que le plan de mobilité pourrait comporter un diagnostic des flux de marchandises traversant l'AOM et, sur cette base, cartographier les zones logistiques ainsi que les emplacements potentiels pour les modes d'avitaillement, afin de favoriser le développement des livraisons utilisant des modes peu carbonés. Nous proposons donc d'approfondir le plan de mobilité en ce sens dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants. D'autre part, considérant que la logistique est un volet essentiel de la compétitivité et de l'attractivité économique des territoires, nous proposons de compléter le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) élaboré par la région.

Enfin, nous constatons une difficulté à traduire localement les actions inscrites dans ces documents de planification en matière de logistique urbaine. Plusieurs raisons peuvent être identifiées, au premier rang desquelles une incarnation politique souvent insuffisante de ce sujet. Nous préconisons de pallier cette difficulté en suggérant la désignation, dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants, d'un élu responsable de la logistique.

J'en viens à présent au deuxième axe de notre rapport : optimiser les règles régissant la circulation et le stationnement des véhicules de livraison afin d'assurer une meilleure gestion de la voirie en ville.

S'agissant des règles de circulation applicables aux véhicules de livraison, trois sujets ont retenu notre attention.

En premier lieu, certaines agglomérations conduisent des expérimentations intéressantes afin de réduire la congestion liée au transport de marchandises. En 2021, la ville de Paris a expérimenté les livraisons en horaires décalés – entre 21 heures et 7 heures du matin – dans le treizième arrondissement. Cette expérience aurait permis de réduire la congestion de 18 %. La ville de Bordeaux avait conduit une expérience similaire en 2016, qui aurait permis une baisse de 4 % des émissions de CO₂. Nous souhaitons que ce type d'initiative soit encouragé, à condition bien sûr d'appliquer un cahier des charges garantissant le respect de la tranquillité des riverains – notamment grâce à l'utilisation d'équipements silencieux – et des conditions de travail des chauffeurs-livreurs.

En second lieu, de nombreux acteurs du transport de marchandises ont fait part de leurs difficultés à accomplir leurs missions face au casse-tête que constitue la réglementation sur la circulation, qui varie fortement d'une métropole à l'autre. Nous souhaitons qu'une base de données nationale soit constituée, recensant les règles applicables dans les agglomérations, afin de les mettre à disposition des transporteurs. Des travaux sont en cours à la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) ; il importe de les faire aboutir rapidement.

Enfin, la réglementation étant vaine en l'absence de contrôle effectif, nous préconisons l'accélération du déploiement de la lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) pour mieux détecter les véhicules non autorisés dans les ZFE-m. La LOM a permis le recours à cette technologie pour les ZFE-m dans un souci d'opérationnalité, les contrôles traditionnels étant trop lourds à mettre en œuvre à une telle échelle. Le Gouvernement annonce les premiers tests pour la LAPI pour 2023, mais de nombreux acteurs sont sceptiques quant à la possibilité de tenir ce calendrier...

Je terminerai en abordant brièvement la question du stationnement des véhicules de livraison. Nous formulons trois propositions sur ce volet : développer l'offre de places de stationnement pour ces véhicules en ville, avec un gabarit permettant de garantir leur accessibilité ; favoriser le déploiement d'applications de gestion intelligente des aires de livraison, à l'instar de l'application Parkunload, actuellement expérimentée dans le IV^e arrondissement de Paris, qui permet aux chauffeurs-livreurs de réserver une aire de livraison et, ainsi, de limiter le temps de circulation ; enfin, renforcer le contrôle du stationnement des particuliers sur des aires de livraison en ouvrant la possibilité aux agglomérations d'appliquer une pénalité financière administrative en cas de stationnement illicite, sur le modèle du forfait post-stationnement applicable au stationnement payant depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam). Une telle évolution permettrait de prévenir plus efficacement le stationnement sur ces aires, car le forfait – dont le montant sera fixé par chaque agglomération pourra être rendu plus dissuasif que les amendes de deuxième classe aujourd'hui appliquées, dont le montant n'est que de 35 euros. Nous proposons, en outre, que le produit de cette pénalité soit affecté au financement des politiques de logistique urbaine.

Mme Christine Herzog, rapporteure. – J'en viens à présent aux deux autres axes autour desquels s'articulent nos préconisations : accompagner la décarbonation des flottes de véhicules, d'une part, et sensibiliser les particuliers à l'impact environnemental de leurs livraisons, d'autre part.

Le troisième axe vise à accompagner le développement d'une flotte de véhicules plus propres et à soutenir le report modal vers des modes décarbonés.

À l'heure actuelle, le transport de marchandises en ville s'effectue en grande majorité au moyen soit de poids lourds, dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est supérieur à 3,5 tonnes, soit, pour une proportion croissante, par des véhicules utilitaires légers (VUL). Or, qu'il s'agisse des poids lourds ou des VUL, une très grande majorité des flottes fonctionnent au diesel. Il convient néanmoins de distinguer deux catégories au sein de ces flux : le transport pour compte d'autrui en premier lieu, qui se caractérise par un renouvellement relativement rapide des véhicules, et le transport pour compte propre, en second lieu, où le renouvellement est plus lent, et où la durée de vie des véhicules peut fréquemment dépasser dix ans.

Au total, et compte tenu de l'impact environnemental de ces flottes, le mouvement de verdissement des flottes utilisées pour la logistique urbaine doit être amplifié pour atteindre nos objectifs de décarbonation du secteur des transports routiers, adoptés dans la LOM. Pour rappel, la LOM fixe un objectif de décarbonation complète du secteur d'ici à 2050, et des objectifs intermédiaires, tels que la fin de vente de véhicules lourds utilisant majoritairement des énergies fossiles à l'horizon de 2040.

Or plusieurs acteurs nous ont indiqué que la décarbonation des flottes se heurtait à certains obstacles. D'abord, les technologies les plus sobres en émissions, et plus particulièrement les motorisations électriques et à hydrogène, ne sont pas toutes matures pour toutes les silhouettes de véhicules, notamment les plus lourds. Sur ce premier point, nous préconisons de définir au plus vite une feuille de route relative à la transition énergétique du secteur, qui fixerait des objectifs intermédiaires de renouvellement des flottes et d'installation de bornes d'avitaillement en énergies alternatives. Un travail a été engagé par le Gouvernement sur ce sujet depuis la fin de l'année 2020 dont il nous tarde d'avoir le résultat.

Ensuite, pour les véhicules à motorisations alternatives disponibles, on constate plusieurs difficultés pratiques, qui peuvent constituer des freins au verdissement du parc : le temps de recharge, l'autonomie limitée ou encore le poids des batteries, pour ce qui concerne les véhicules électriques, mais aussi le coût à l'acquisition, bien plus élevé que celui d'un véhicule thermique, pour ce qui est de l'électrique ou de l'hydrogène.

Enfin, les délais de commande de véhicules à motorisations alternatives sont, à ce jour, particulièrement longs et peuvent atteindre vingt-quatre mois.

Dans ce contexte, plusieurs dispositifs d'aides ont été mis en place pour soutenir l'achat de véhicules de transport de marchandises peu polluants, à l'image du bonus écologique ou du suramortissement. Tout récemment, le ministre des transports a annoncé la création d'un appel à projets doté de 65 millions d'euros, pour réduire le surcoût lié à l'achat d'un véhicule électrique et accompagner l'installation de bornes de recharge dédiées. Si nous saluons cette initiative, il faut préciser qu'un tel montant ne pourra financer l'acquisition que de quelques centaines de poids lourds propres, alors que le parc français compte 600 000 camions. Nous considérons que le soutien à l'acquisition de véhicules propres doit être amplifié, par le déploiement d'aides dont le phasage repose sur les perspectives de disponibilité de l'offre. En parallèle, il est nécessaire de favoriser le déploiement de bornes de recharge électriques, notamment privées, puisqu'en l'état actuel 90 % à 95 % des véhicules de transport de marchandises sont chargés la nuit, au dépôt.

Concomitamment, il est indispensable de favoriser le développement des modes peu polluants, plus particulièrement du transport fluvial et de la cyclologistique, qui répondent à des segments de marché bien distincts.

S'agissant du transport fluvial, je laisse la parole à ma collègue Martine Filleul, qui souhaitait intervenir sur ce sujet.

Mme Martine Filleul, rapporteure. – Si la part modale du transport fluvial peine à dépasser 2 % ou 3 %, ce mode présente de nombreux atouts : en plus d'être fiable, sa capacité d'emport est importante et il est en mesure, le plus souvent, de desservir le cœur des villes. Pour autant, il se caractérise par des ruptures de charges coûteuses qui altèrent sa compétitivité. Nous proposons donc plusieurs mesures pour lever les obstacles à son développement, notamment en rendant obligatoire l'élaboration d'un schéma de desserte fluviale par les agglomérations de plus de 150 000 habitants, mais également en donnant à Voies navigables de France (VNF) les moyens d'acquérir du foncier et d'aménager des terrains en bord à voie d'eau.

Mme Christine Herzog, rapporteure. – Concernant la cyclologistique, nous constatons qu'il s'agit d'un levier prometteur en matière de décarbonation du transport de marchandises en agglomération, pour certaines marchandises uniquement, compte tenu de la

capacité d'emport limitée d'un vélo cargo. Pour soutenir le déploiement de ce mode, nous proposons de faciliter l'achat de vélos cargos affectés au transport de marchandises en clarifiant la doctrine fiscale relative à la déductibilité de la TVA.

J'en viens enfin au quatrième et dernier axe de notre rapport, qui a pour objet de rendre les livraisons de marchandises aux particuliers plus écologiquement responsables.

Ces dernières constituent une part croissante du transport de marchandises en ville, du fait de l'essor du commerce en ligne, que la crise sanitaire a d'ailleurs amplifié. Si le e-commerce permet d'éviter certaines émissions liées aux kilomètres parcourus en voiture individuelle pour effectuer des achats en magasin, il a un impact non négligeable sur le trafic de marchandises en ville et, en conséquence, sur la qualité de l'air.

Ainsi, et dans le prolongement des travaux de Nicole Bonnefoy et de Rémy Pointereau sur le transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, plusieurs de nos propositions visent à mieux informer les consommateurs de l'impact environnemental de leurs livraisons.

D'ailleurs, et en cohérence avec les travaux de nos collègues, il nous semble nécessaire de rétablir un principe de vérité des prix sur les livraisons aux particuliers, en interdisant la mention « livraison gratuite », qui dévalorise l'acte de livraison ainsi que les coûts et externalités qui y sont associés.

En parallèle, nous nous associons à la proposition formulée par nos collègues l'année dernière et préconisons d'informer le consommateur sur l'impact environnemental de sa livraison, afin de l'inciter à moduler son choix. Bien entendu, nous avons conscience que cet impact peut s'avérer difficile à estimer en amont puisque le vendeur ne dispose pas forcément, au moment où l'achat est effectué, d'informations pourtant déterminantes pour établir le bilan carbone final de la livraison, comme le type de véhicule qui sera utilisé. Cette information pourrait donc être fournie *a posteriori*. Elle pourrait également être délivrée en cas de retour de colis.

Enfin, nous sommes favorables au développement de solutions innovantes visant à mutualiser et à optimiser les flux, ainsi qu'à réduire les échecs de livraison. Je pense, par exemple, au développement de points relais ou de boîtes de logistique urbaine. Pour mettre en valeur ces initiatives et encourager la massification des livraisons, il nous semble pertinent de créer un label « logistique durable ».

M. Didier Mandelli, président. – Depuis notre dernière réunion, un nouveau Gouvernement a été nommé, ce qui modifie la gouvernance des sujets concernant notre commission – nous avons, en effet, l'habitude de travailler avec le secrétaire d'État aux transports. En particulier, certaines thématiques transversales sont directement rattachées à la Première ministre. Il y aura peut-être d'autres changements après les élections législatives... Comme Christophe Béchu a été nommé ministre, il faudra nommer un nouveau président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Nous devons donc organiser une audition selon les termes de l'article 13 de la Constitution.

M. Jacques Fernique. – Merci pour ce rapport. Il faut, en effet, intégrer la problématique de la logistique urbaine dans les documents d'urbanisme, notamment du point de vue des disponibilités foncières. Vous avez évoqué le programme Interlud, qui doit

nécessairement évoluer pour aller vers davantage de concrétisation : il ne faut pas en rester à la sensibilisation des acteurs. C'est une bonne idée que de désigner dans chaque grande agglomération un élu référent pour la logistique urbaine. La proposition n° 11 me paraît particulièrement intéressante : les espaces propices à la desserte fluviale doivent être sanctuarisés, car ils ont tendance à se restreindre. Il manque toutefois une proposition sur le fret ferroviaire, qui aurait besoin d'un ancrage territorial, et pour lequel nous devons encourager les entreprises à la mutualisation.

M. Bruno Belin. – Qui est en charge des transports dans le nouveau Gouvernement ?

M. Didier Mandelli, président. – Amélie de Montchalin.

M. Bruno Belin. – Quels sont les leviers de développement du transport fluvial ?

M. Gilbert Favreau. – À Bordeaux, par exemple, la circulation est infernale le matin : le choix qu'a fait notre commission de travailler sur cette question est donc très judicieux. Je signale qu'un carrossier de mon département a inventé une solution pour le dernier kilomètre.

Mme Christine Herzog, rapporteure. – De quoi s'agit-il ?

M. Gilbert Favreau. – D'un petit tracteur électrique intégré dans la carrosserie.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Avez-vous cerné les grandes tendances en matière de transport de marchandises ? Y a-t-il une augmentation prévisible des flux dans la décennie à venir ? Après l'engouement pour les *drives*, on voit se multiplier les *dark stores*, mais certains comportements sont désormais dénoncés. Vos propositions restent modérées et s'en tiennent à l'information des consommateurs. Ne faudrait-il pas un système plus coercitif, qui contraigne ces derniers à se rendre dans des points relais ? À Paris, le matin, les couloirs de bus sont complètement embolisés par les véhicules de livraison, ce qui réduit fortement leur intérêt...

Mme Martine Filleul, rapporteure. – Le programme Interlud arrive à échéance à la fin de 2022. Promu à la fois par le Cerema et par l'Ademe, dite « Agence de la transition écologique », il a rencontré un franc succès. Très apprécié des participants, il a permis en effet de sensibiliser cinquante intercommunalités à la question de la logistique urbaine durable et doit aboutir à la production de chartes concertées.

Toutefois, ces chartes sont parfois perçues comme incantatoires et nous souhaitons, dans le même esprit que Jacques Fernique, qu'elles soient davantage prescriptives afin d'être suivies d'effet. Nous approuvons également la proposition de doubler, dans les intercommunalités, le référent élu d'un référent technique, qui viendrait en support sur les questions de logistique urbaine durable.

En ce qui concerne ensuite le fret ferroviaire, il ressort de nos auditions que le transport par camion restera prépondérant. Le fret ferroviaire en ville pose des problèmes d'investissement et le réseau est saturé dans les grandes agglomérations, à la différence de la voie d'eau. En outre, pour l'heure, il est sans doute plus adapté au transport de vrac qu'à la livraison de marchandises en petites quantités.

Quant au transport fluvial, il finira, certes, par bénéficier des efforts d'investissement consentis dans le cadre du plan de relance et à la suite de la LOM, mais la régénération qui est à l'œuvre suppose des travaux d'envergure et cela prendra du temps.

Le fluvial souffre d'un coût comparatif plus élevé que les autres modes de transport en matière de rupture de charges. Il rencontre également des difficultés d'ordre foncier : les communes et intercommunalités préfèrent exploiter les quais à des fins touristiques ou industrielles, d'où des conflits d'usage avec VNF, qui n'a pas les moyens d'acquérir du foncier urbain.

Enfin, je n'ai pas connaissance du petit tracteur intégré évoqué par Gilbert Favreau. Il n'en a pas été question lors de nos auditions.

M. Gilbert Favreau. – C'est la raison pour laquelle j'en fais la promotion !

Mme Christine Herzog, rapporteure. – Je précise que d'après la stratégie nationale bas carbone, la demande de transport de marchandises devrait croître de 40 % d'ici à 2050.

En ce qui concerne l'information du consommateur, nous recherchons un maximum de transparence. Les livraisons ou les retours « gratuits » ne sauraient exister. Leur coût doit être connu, d'où nos propositions.

Mme Marie-Claude Varailas. – De gros efforts restent à faire en matière de ferroviaire. J'en veux pour preuve cet exemple : dans ma ville de Périgueux, j'ai croisé un camion semi-remorque de plus de 38 tonnes qui s'apprêtait à livrer des groupes de climatisation pour TGV au technicentre de Strasbourg. Entre deux technicentres, la moindre des choses serait d'utiliser le train !

M. Gilbert Favreau. – Sur cette question du transport routier pour les livraisons en grandes agglomérations, compléter des documents comme le Sraddet ou le SCoT ne risque-t-il pas d'introduire une dose de complexité supplémentaire ?

Mme Martine Filleul, rapporteure. – Il est vrai que l'introduction de tels éléments dans les documents de planification ajoute aux préoccupations des élus. Elle permet néanmoins de prendre la mesure des évolutions – ce type de transport représente 20 % du trafic et 20 % des émissions de gaz à effet de serre – et de mieux les planifier.

Pour répondre à Jean-Michel Houllégatte au sujet de l'évolution du transport de marchandises dans les agglomérations, nous manquons d'éléments chiffrés plus précis, mais le contenu de nos auditions a confirmé que celui-ci était appelé à augmenter, en raison notamment du développement du e-commerce.

Mme Christine Herzog, rapporteure. – Nous avons en effet assisté, depuis la crise de la covid, à une forte augmentation des commandes en ligne.

M. Jean-Michel Houllégatte. – La gestion des emballages – parfois des suremballages – et leurs cycles de recyclage me semblent des externalités intéressantes à examiner.

Mme Christine Herzog, rapporteure. – Cela vaut aussi pour les supermarchés et les hypermarchés !

M. Jean-Claude Anglars. – La proposition n°14, qui prévoit l’instauration de labels destinés à valoriser les entreprises engagées dans une démarche de logistique durable, me paraît très pertinente.

À l’unanimité, la commission adopte les propositions et autorise la publication du rapport d’information.

La réunion est close à 16 h 20.

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

Mercredi 1 juin 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président, et de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 17 h 00.

Incidents au Stade de France le 28 mai 2022 – Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, et Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le ministre, Madame la ministre, chers collègues,

Laurent Lafon, président de la commission de la culture, est retenu hors de cette salle contre sa volonté, mais s'exprimera en visioconférence.

Samedi soir dernier, de graves incidents, qui n'ont heureusement pas fait de blessés graves, se sont produits en marge de la finale de la Ligue des champions, qui opposait, au Stade de France, les équipes de Liverpool et du Real Madrid : la gestion de cet événement a été qualifiée de « scandaleuse », voire de « honte nationale » par un certain nombre de responsables politiques.

C'est donc à la fois pour comprendre ce qui s'est passé, pour démêler les responsabilités des différents intervenants et pour en tirer les enseignements qui s'imposent que nous avons souhaité vous entendre conjointement.

Vous vous êtes tous deux déjà exprimés publiquement, mais les explications fournies font encore l'objet de critiques fortes, notamment de la part de personnes présentes sur les lieux.

Premier point : concernant les causes des incidents, vous avez incriminé, dès samedi soir, je vous cite, « des milliers de supporters britanniques, sans billet ou avec des faux billets », qui auraient « forcé les entrées et, parfois, violenté les stadiers ». Cela est toutefois contesté, notamment par des officiers de la police de Liverpool présents sur place. Nombre d'observateurs ont noté, au contraire, le calme des supporters britanniques, qui aurait contribué à l'absence d'incidents graves. Les services de renseignement de la préfecture avaient-ils mal anticipé l'attitude de ces supporters ?

Vous avez également évoqué tous deux un phénomène massif de faux billets, de l'ordre de 30 000 à 40 000. Depuis lors, l'Union européenne des associations de football (UEFA) a indiqué que seuls 2 800 billets avaient été identifiés comme falsifiés lors du passage des portiques, ce chiffre pouvant d'ailleurs être gonflé par des problèmes techniques. Comment ces fraudes – qui seraient donc bien plus limitées qu'annoncé – auraient-elles pu jouer le rôle déterminant que vous leur prêtez dans les incidents de samedi soir ? Par ailleurs, la presse s'est fait l'écho d'une note de renseignements de la division nationale de lutte contre le hooliganisme vous alertant, dès le mercredi 25 mai, de possibles risques liés à des billets

falsifiés et à la présence de nombreux supporters sans billet. Cette alerte a-t-elle été dûment prise en compte ?

Autre point : la gestion du préfiltrage à l'arrivée du RER D, notamment des files en nombre insuffisant et un manque de personnel, alors que le dispositif était fluide à la sortie du RER B, qui était en grève ce jour-là. Il ne s'agissait pas d'une circonstance imprévue : les organisations syndicales de la ligne B avaient fait état, dès le mardi 24 mai, de leur intention de perturber le déroulement de la finale de la Ligue des champions en cessant le travail. Dans ces conditions, comment expliquer que le dispositif n'ait pas été adapté en conséquence, et que les moyens n'aient pas été redéployés à la sortie du RER D, par lequel sont arrivés une majorité de spectateurs ?

D'aucuns ont enfin évoqué l'intrusion de riverains du Stade de France, ainsi que des agressions et des vols de spectateurs à la fin du match, sans que l'on en sache beaucoup plus. Pouvez-vous préciser le nombre d'arrestations, de poursuites et de plaintes liées à cet événement ? Combien de procédures, avec quelles suites ? La plupart des personnes arrêtées auraient été des sans-papiers : est-ce le cas et si oui, comment l'expliquez-vous ?

Deuxième point : la question de la responsabilité des différents intervenants, notamment des services placés sous votre responsabilité, Monsieur le ministre de l'intérieur.

Le rapport que vous a adressé le préfet de police, au soir du 29 mai, exonère la police de toute responsabilité. L'organisation de la Ligue des champions relève certes de la responsabilité de l'UEFA, mais c'est la préfecture de police qui est pointée du doigt, notamment pour son usage qualifié de massif et d'indiscriminé des gaz lacrymogènes, ayant touché des familles, des enfants, des personnes de bonne foi munies de billets valides et qui, pour certaines d'entre elles, n'ont jamais pu entrer dans le Stade de France.

Il est essentiel que vous nous apportiez des explications circonstanciées sur le schéma d'intervention des forces de l'ordre retenu pour cet événement, notamment sur les consignes en matière d'usage des gaz lacrymogènes et la répartition des missions entre les agents de la direction de la sécurité publique et les unités de forces mobiles (UFM). D'après la presse, la doctrine d'usage en la matière pourrait être modifiée en prévision des grands événements sportifs à venir l'année prochaine et l'année suivante. Est-ce le cas ?

Par ailleurs, certains journalistes auraient été contraints de supprimer des images qu'ils avaient prises des événements. Ces faits sont-ils avérés ? Des consignes en ce sens ont-elles effectivement été données aux forces de l'ordre ? Et si tel est le cas, comment les justifier ?

S'agissant de l'intrusion de jeunes riverains et des exactions qu'ils auraient commises à l'issue du match, comment expliquer qu'ils n'aient pas été repérés en amont par les forces de police et que des dispositions particulières n'aient pas été prises pour sécuriser les sorties du Stade de France à la fin du match ?

Enfin, la France a déjà accueilli, par le passé, des manifestations sportives de cette ampleur, sans qu'elles donnent lieu aux débordements dont, malheureusement, le monde entier a été témoin samedi soir. Notre pays accueillera la finale de la coupe du monde de rugby l'année prochaine et les jeux Olympiques l'année d'après. Comment faire pour que ces débordements ne se reproduisent pas ?

M. Laurent Lafon, président. – Je vous prie d’excuser mon absence de cette salle : je suis soumis à l’isolement pour un test positif au covid. Je remercie à mon tour pour leur venue M. Gérard Darmanin, ministre de l’intérieur, et Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques – que je félicite pour sa nomination et que notre commission aura l’occasion de recevoir bientôt.

Comme l’a indiqué le président de la commission des lois, la gravité des faits qui se sont déroulés samedi, à proximité immédiate de Paris, dans le futur stade olympique, ne pouvait nous laisser indifférents. Une compétition prestigieuse entachée, des milliers de personnes empêchées d’accéder au stade, certaines molestées, des actes de délinquance en grand nombre. Le Sénat devait remplir son devoir de contrôle à deux ans des jeux Olympiques et Paralympiques à Paris.

Nous avons de nombreuses questions à vous poser, mais l’une d’elles s’impose, à mon sens : ces incidents étaient-ils prévisibles et donc évitables ?

Nous devons comprendre les échanges entre l’État, l’UEFA, le consortium du Stade de France, la RATP et la SNCF. Deux événements ont eu un effet important sur l’organisation du match : la grève sur le RER B, connue depuis plusieurs jours, et la fausse billetterie identifiée par la division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH) dans une note en date du 25 mai, soit trois jours avant la finale.

Le 13 novembre 2021 – il y a donc seulement six mois – le match France - Kazakhstan avait été délocalisé au Parc des Princes, car des travaux étaient programmés sur la ligne B du RER et le risque de saturation des autres moyens de transport avait été considéré comme trop important. La grève de la RATP sur cette ligne a eu des effets similaires. Un report de la finale a-t-il été envisagé et le risque de saturation bien évalué ? À défaut de pouvoir reporter la rencontre, des mesures exceptionnelles auraient-elles pu être envisagées comme la réquisition de conducteurs sur la ligne B, la régulation des flux en amont de la ligne D, à Paris-Nord ou l’organisation de transports alternatifs par bus ? Comment avez-vous essayé de prévenir ce risque prévisible de saturation ?

Concernant l’accès au stade, vous avez indiqué que le club de Liverpool avait demandé l’établissement de billets papier que vous avez jugés aisément falsifiables. Pourquoi ne pas avoir exigé de l’UEFA l’établissement de billets électroniques infalsifiables ? Là encore, le risque était identifié et, pourtant, rien ne semble avoir été fait.

Je laisserai mes collègues vous poser d’autres questions, mais je ne saurais éluder l’inquiétude qu’a suscité chez nombre de sénateurs cet échec de samedi dernier quant à l’organisation des jeux Olympiques à Paris en 2024. Quelles leçons allez-vous en tirer ? Organiser la finale de la *Champions League* avait valeur de test. L’originalité revendiquée des Jeux de Paris tient à ce que l’événement se déroule autant dans les rues que dans les stades, avec un immense rassemblement populaire. Je pense, en particulier, à la cérémonie d’ouverture, qui doit rassembler plusieurs centaines de milliers de personnes le long de la Seine. N’est-il pas nécessaire de réfléchir à un format plus raisonnable pour éviter un nouveau fiasco qui entacherait la crédibilité de notre pays ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l’intérieur. – C’est avec le souci de la transparence et un profond respect pour la représentation nationale que nous prenons la parole devant vous. Le Gouvernement n’a rien à cacher et se réjouit de pouvoir expliquer ce qui s’est passé samedi soir. Une fête du sport a été gâchée et nous regrettons des débordements, parfois

inacceptables. Pour les fans de football, dont je suis – j’ai été arbitre pendant de longues années –, c’est une blessure dans notre fierté nationale. Avons-nous évité le pire ? Oui. Aurions-nous pu anticiper davantage ? Sans doute.

Je regrette les critiques dont ont été la cible les fonctionnaires de la République qui sont sous ma responsabilité : c’est au ministre de répondre aux parlementaires et aux médias. Seuls les lâches se défont sur leurs subordonnés. Ma confiance pour les personnes que j’ai l’honneur de commander depuis deux ans est complète. Comme le disait le président Mitterrand, il n’est point d’honneur sans difficultés.

La finale devait se tenir à Saint-Pétersbourg, mais la situation géopolitique a conduit à ce qu’elle soit organisée dans un autre pays. La France s’est portée candidate pour accueillir cet événement dont la responsabilité relève de l’UEFA et de la Fédération française de football. Il faut habituellement dix-huit mois pour organiser ce type d’événements ; la France l’a fait en trois mois.

Une grève de la RATP a été annoncée quelques jours auparavant, ce qui a déplacé de nombreux spectateurs vers le RER D, où le flux de voyageurs a été trois fois et demie plus important que lors de la finale de la Coupe de France, quelques jours auparavant, pourtant classée plus dangereuse par la division nationale de lutte contre le hooliganisme.

La gare du RER B est pour ainsi dire faite pour acheminer des spectateurs au Stade de France, avec des sorties et un espace plus vastes. Celle du RER D a un cheminement plus étroit, avec un goulet d’étranglement sous l’autoroute, tout particulièrement pour l’accès aux tribunes britanniques, où ont eu lieu les débordements.

Quel était le dispositif de sécurité ? Pas moins de 6 800 policiers et gendarmes et quelques dizaines de pompiers avaient été mobilisés ; c’est l’événement sportif qui a le plus mobilisé d’effectifs depuis que je suis ministre de l’intérieur.

Dix UFM, chacune forte de quatre-vingts policiers des compagnies républicaines de sécurité (CRS) ou gendarmes mobiles, ont été déployées dans le périmètre du Stade de France, à la suite de la note de renseignement qui prévoyait plusieurs centaines de détenteurs de faux billets et de très nombreux supporters anglais venus à Paris sans billet, encouragés par l’entraîneur de Liverpool lui-même.

Deux « fan zones » ont été installées, l’une cours de Vincennes, pour 40 000 supporters anglais, l’autre à Saint-Denis pour ceux du Real Madrid. Aucune des deux, qui ont accueilli jusqu’à 50 000 personnes dès 14 h, n’a connu de débordement majeur.

L’aéroport Charles-de-Gaulle a été sécurisé, une grande majorité de supporters espagnols ayant emprunté des avions affrétés, contrairement aux supporters anglais. Même chose pour les Champs-Élysées, qui servent souvent de lieu de rendez-vous. Des UFM ont également été déployées dans Paris, notamment dans les gares ou les stations Châtelet-les-Halles et Nation.

S’agissant de la Seine-Saint-Denis, Monsieur le président de la commission des lois, nous avons déployé 326 effectifs de sécurité publique – à ne pas confondre avec les presque 6 000 effectifs d’ordre public. Il faut comparer ces 326 policiers en tenue, en civil ou en brigade anticriminalité (BAC) aux 164 qui avaient été déployés pour la finale de la Coupe de France. Pour une manifestation comptant, en principe, le même nombre de spectateurs,

nous avons doublé les effectifs. Pour répondre clairement à votre question : il y avait suffisamment d'effectifs de forces de l'ordre pour cet événement.

Permettez-moi de retracer le déroulé précis de la soirée. À 18 h 45, alors que de nombreux spectateurs arrivaient sans incident, une bagarre éclate sur le barrage de la passerelle de l'Écluse et deux tentatives d'intrusion sont signalées dans un parking de *VIP* et dans le village de l'UEFA au nord de la « fan zone ». La police intervient très vite et treize individus sont interpellés, en particulier ceux qui avaient tenté de pénétrer sur le parking.

Jusqu'à 18 h 45, les arrivées sont importantes. Par la ligne 13, cela se fait sans difficulté. Mais, entre 19 h et 19 h 45, les pressions deviennent très importantes dans le goulet étroit entre la gare du RER D et l'endroit où a lieu le préfiltrage : la préfecture de police y a dénombré jusqu'à 15 000 personnes.

Le Stade de France a décidé, depuis la dernière finale de la Coupe de France, d'expérimenter le préfiltrage en prévision de la coupe du monde de rugby, en plaçant des stadiers – qui étaient 1 600 en tout contre 1 300 pour ce dernier match – bien en amont. Cela s'était très bien passé la première fois.

Rappelons que ce ne sont pas les services de police qui contrôlent les billets, même si des gendarmes mobiles avaient été placés en appui des stadiers pour ne laisser passer personne sans billet valable.

La Fédération française de football pourrait vous le confirmer, c'est le club de Liverpool qui a demandé que soient vendus des billets papier, alors que tous les billets, avant la finale, étaient des billets électroniques. Sur les 20 000 billets auxquels ils avaient droit, Madrid en a demandé très peu en papier, tandis que Liverpool les a demandés quasi intégralement sous ce format.

Monsieur le ministre de l'intérieur brandit deux billets.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur. – Voici deux billets papier : l'un vrai, l'autre faux. Les stadiers ont un stylo chimique qui permet de distinguer les deux en raturant un carré situé au verso.

Ce préfiltrage n'a posé de problème que pour les supporters britanniques arrivés par le RER D et se rendant dans les virages qui leur étaient réservés : d'après les équipes de la Fédération française de football et du Stade de France, entre 57 et 70 % des billets étaient faux, souvent à l'insu des personnes les ayant achetés, tant ils sont ressemblants. De nombreux autres n'avaient pas de billet.

Il faut distinguer deux types de fraudes qui ont fait l'objet d'un signalement par le préfet de police au parquet de Bobigny. Certaines personnes ont acheté à la sauvette pour 50 livres de faux billets grossiers qui auraient pu leur permettre – s'il n'y avait pas eu de préfiltrage – de passer les contrôles avant le tourniquet où le *QR-code* doit être lu. D'autres ont acheté, en toute bonne foi, pour 800 à 1 200 euros, des billets très ressemblants sur des sites frauduleux ou dans des bars où l'on vend des billets officiels. C'est à ces derniers que se rapporte le chiffre de 2 700 donné par l'UEFA.

C'est ce qui explique, avec la grève du RER B, qu'il soit arrivé trois fois plus de personnes par le RER D que d'habitude, et qu'elles se soient massées dans un passage étroit

devant les stadiers, qui devaient faire face à ce grand nombre de faux billets. C'est cette accumulation qui a conduit aux débordements.

Côté espagnol, alors qu'il y avait en théorie le même nombre de supporters – 20 000 –, il n'y a eu aucun faux billet et les spectateurs ont pu entrer sans aucun problème.

Lorsque le préfiltrage a été levé pour des raisons d'ordre public, les supporters ont tenté de scanner aux tourniquets 2 889 faux billets. D'après Orange, prestataire de la connectique des contrôles, plusieurs billets ont été dupliqués des centaines de fois – jusqu'à 750 et 744 fois pour deux d'entre eux, avec le même numéro de place. Comme, dans la confusion, des gens sont entrés sans contrôle, il y a eu des témoignages sur les réseaux sociaux de personnes à qui la même place a été attribuée. Je vous transmettrai bien sûr tous les documents que je vous présente ici.

Mais revenons au premier problème : 15 000 personnes qui s'agglutinent, y compris des femmes, des enfants et des personnes à mobilité réduite, dans le passage sous l'autoroute. Le préfet de police prend alors la décision de lever le filtrage pour éviter des écrasements et les bousculades. C'est cette décision qui a permis d'éviter les drames que nous avons déjà connus dans ce genre de situations.

À 19 h 45, soit une heure et quart avant le coup d'envoi, les 15 000 personnes accumulées, plus ceux qui arrivent encore par le RER D, se retrouvent devant le Stade de France et se précipitent vers les barrières. Devant le nombre très important de personnes – 5 à 6 000 – qui poussent les portes d'urgence conçues pour céder à 300 kilos, le préfet de police décide de rapatrier les gendarmes mobiles qui encadraient le préfiltrage et les sorties du RER D de l'autre côté des grilles pour éviter des écrasements, des intrusions et l'envahissement du terrain qui aurait empêché le match de se tenir. C'est ce qui explique la délinquance sur le mail : il n'y a pas ou plus de forces de police présentes.

Ce chiffre de 2 800 faux billets repérés aux tourniquets des trois portes par lesquelles devaient entrer 20 000 supporters anglais, représente plus de 10 % du total – et chacun a vu les images montrant des personnes, dont le billet ne fonctionnait pas, passer au-dessus ou en dessous du tourniquet, et qui ne sont pas comptées.

Sur le mail, les effectifs procèdent alors à des opérations de maintien de l'ordre ; à la fin de la première mi-temps, il n'y a plus de difficultés. À la fin de la seconde, alors que Liverpool a perdu, l'évacuation se passe sans problème. Chacun retourne aux transports dans lesquels se produisent des actes de délinquance, car l'ordre public n'est plus assuré entre le stade et le RER D. Aucun problème dans les « fan zones », sinon, à Nation, où un tenancier de restaurant demande l'intervention de la police contre des supporters avinés qui dévastent son établissement.

Comment arrive-t-on à 30 à 40 000 spectateurs de plus que les 75 000 que peut contenir le Stade de France ? Nous n'avons jamais dit que toutes ces personnes avaient un faux billet, mais que certains n'en avaient pas et que d'autres avaient un faux.

Pour ceux qui ne croient pas la préfecture de police, nous avons d'autres sources. La Fédération française de football a indiqué officiellement que si l'UEFA avait édité 75 000 billets, on avait constaté la présence de 110 000 personnes aux abords du stade de France : 79 200 personnes ont pris les transports en commun selon la RATP et la SNCF ; 21 000 sont venues en bus affrétés ; 6 000 sont arrivées en taxi ou par des véhicules avec chauffeur, selon

les chiffres des diverses compagnies ; 4 100 ont emprunté leur véhicule particulier, d'après le comptage dans les parkings. Cela aboutit, à 5 000 personnes près, à nos chiffres.

Nous regrettons à ce propos de n'avoir pu utiliser les drones pour disposer de meilleures images. D'après nos chiffres, 27 000 personnes ont pris la ligne 13, 37 000 le RER D – ce qui est démesuré par rapport au chiffre habituel –, 6 500 ont pris la partie du RER B gérée par la SNCF à partir de Paris-Nord et 10 500 la partie gérée par la RATP. Cela fait déjà 80 000 personnes ayant pris les transports publics. Si l'on compte les taxis, les VTC, les cars, les bus et les véhicules particuliers, on arrive à un chiffre entre 109 000 et 117 000, soit 34 800 ou 42 800 de plus que les 75 000 que peut contenir le Stade de France.

Soit ils sont entrés de manière surnuméraire, soit ils ont été expulsés, soit ils ont été bloqués au préfiltrage. Ceux qui n'ont pas réussi à entrer dans le stade ont dû s'en éloigner rapidement, car la 4G n'y fonctionne pas très bien et il leur était ainsi difficile de suivre le match depuis leur téléphone portable.

Certains se demandent ce que sont devenues ces 35 000 personnes en plus. Eh bien, la SNCF indique que, dès 22 h 52, soit peu après la fin de la mi-temps, de nombreux supporters reprennent les transports, et notamment le RER D. En effet, le coup d'envoi a été décalé, et le déroulement du match aussi jusqu'à la fin du match. Cela a d'ailleurs été une prouesse pour les deux entreprises de transports publics de parvenir à adapter les circulations de trains aux horaires changeants de la soirée.

Dès 22 h 45 – ou 22 h 52 d'après la SNCF –, selon des images de vidéoprotection que je ne peux vous fournir pour des raisons de protection des libertés, mais que vous pourrez sans doute vous procurer, les quais du RER, notamment de la station La Plaine-Stade de France, étaient pleins de maillots rouges.

Malheureusement, la SNCF a dû faire venir très rapidement des trains qui, dès 22 h 52, repartaient à Paris dans des conditions très différentes de celles d'un match normal - en général, tout le monde attend la fin du match pour partir...

Je ferai un comparatif avec la finale de la Coupe de France, organisée quelques jours auparavant, plus dangereuse *a priori* que la finale de la *Champions League* selon la division nationale de lutte contre le hooliganisme. Sans faire injure aux sénateurs des départements concernés, chacun sait que certains clubs de supporters des deux clubs de football qui se sont opposés en finale de la Coupe de France posent des problèmes très importants. Nous avons mis l'accent sur l'ordre public et très peu d'incidents se sont déroulés, alors qu'il y avait plus de billets vendus que pour la finale de la *Champions League*.

Pour la finale de la Coupe de France, il y avait 162 policiers de sécurité publique contre 326 pour la finale de la *Champions League* et 810 membres des forces de l'ordre chargés de l'ordre public pour la première, contre 1 170 pour la seconde. Lors de la finale de la Coupe de France, il y a eu zéro agression contre les forces de l'ordre, contre dix lors de la finale de la *Champions League*, et zéro stadier blessé contre dix, dont un très gravement. Trois plaintes ont été déposées à l'occasion de la première contre trente-cinq lors de la seconde. On a dénombré vingt et une interpellations lors de la première, contre quatre-vingt-une lors de la seconde, dont vingt-neuf aux abords immédiats du Stade de France. La moitié de ces personnes, dont certaines ont été interpellées pour avoir sauté par dessus les grilles, étaient des citoyens britanniques. On en dénombre aussi parmi les cinquante-deux personnes interpellées hors du stade, notamment sur un parking. Sur quatre-vingt-une interpellations, on

recense vingt-cinq étrangers hors Union européenne. Sur Paris et la Seine-Saint-Denis, cent-cinq interpellations ont été réalisées, conduisant à soixante-treize gardes à vue. Je veux rappeler ici que le ministre de l'Intérieur ne décide pas des poursuites judiciaires.

Que pouvons-nous faire immédiatement, notamment vis-à-vis des personnes flouées et de ceux qui, citoyens britanniques ou espagnols, n'ont pu déposer plainte ? Je proposerai qu'à partir de lundi, ils puissent le faire dans leur pays. Je dépêcherai des policiers français à Madrid et, je l'espère, à Liverpool, sinon à Londres, et nous proposerons une plateforme informatique en espagnol et en anglais, ainsi que des lettres de plainte déjà rédigées dans ces langues, pour pouvoir répondre à chacune des plaintes. Monsieur le président de la commission des lois, nous vous communiquerons les résultats des dépôts de plainte.

Le parquet de Bobigny s'est saisi des faits de faux billets, édités de manière massive et industrielle, je le maintiens. Je constate à ce propos que l'UEFA diligente elle-même une enquête sur ce sujet. D'autres pays ont tout loisir de mener également des enquêtes. Je n'en ai pas connaissance, mais nous serions au rendez-vous de la coopération si tel était le cas.

Évidemment, nous tirerons des leçons pour l'avenir - la ministre des sports y reviendra.

Pour ce qui relève de l'ordre public, qu'avons-nous mal fait ? Nous avons sans doute sous-estimé le nombre de policiers ou l'action de sécurité publique. Nous n'avons pas prévu que la situation dégénérerait et qu'il faudrait lever les barrages d'ordre public, ce qui livrait une partie de l'espace entre le RER D et le Stade de France, comptant peu de policiers, à un certain nombre de personnes qui, profitant de la confusion, ont commis des violences. Il faut prévoir beaucoup plus de policiers de sécurité publique. Chacun voit qu'un policier d'ordre public casqué et équipé n'est pas là pour intervenir contre des actes de délinquance. Certains l'ont fait, et je les en remercie, mais ce n'est pas leur travail ni la réglementation. Nous tirerons toutes les conclusions nécessaires pour le match France-Danemark, pour lequel la quasi-intégralité des billets sont électroniques, ainsi que pour les matchs et autres compétitions futurs.

La ville de Saint-Denis et la préfecture de police de Paris doivent disposer de caméras de vidéoprotection sur l'ensemble du RER D menant au Stade de France. Actuellement, ce sont surtout la ligne 13 du métro et le RER B qui sont vidéosurveillés. Dont acte. Je mettrai des moyens dès le mois prochain pour équiper l'ensemble de cet axe.

Nous devons aussi anticiper les afflux très importants et non prévus, qu'il s'agisse d'un attentat, d'une panne ou d'un incendie, en prévoyant un dispositif d'urgence particulier contre l'insécurité publique.

Concernant l'ordre public, soyons clairs : les décisions prises ont sauvé des vies. Il y a eu des gestes inappropriés et disproportionnés d'un certain nombre de policiers ou de gendarmes mobiles. Deux signalements ont été faits à l'Inspection générale de la police nationale (IGPN). J'ai évidemment donné instruction à celle-ci de les étudier. Les Espagnols et les Anglais pourront également saisir l'IGPN. J'ai personnellement constaté deux utilisations de gaz lacrymogène contraires aux règles d'emploi et j'ai demandé des sanctions au préfet de police vis-à-vis des responsables des forces de l'ordre concernés.

Cependant, alors que plus d'une dizaine de milliers de personnes se pressaient, même s'il y avait parmi elles des spectateurs se rendant au stade « en bon père ou en bonne mère de famille », pour éviter un écrasement, les policiers et les gendarmes, dans l'urgence et sur ordre de leur hiérarchie, ont utilisé des moyens de dispersion. Ces moyens étaient-ils adéquats ? Manifestement, l'expérience montre qu'ils méritent d'être très largement revus. J'ai donc demandé dès maintenant l'étude de règles d'emploi différentes – le préfet Cadot y travaille par ailleurs. Les CRS et les gendarmes mobiles n'avaient pas d'autres moyens de disperser la foule, sinon des grenades anti-rassemblement et des lanceurs de balles de défense (LBD), ce qui n'était pas du tout proportionné.

Le gaz lacrymogène a permis de sauver un certain nombre de personnes de l'écrasement. Il a aussi causé de gros dégâts, notamment sur des enfants. J'ai vu les images, comme vous. Je voudrais présenter très sincèrement mes excuses pour cette utilisation disproportionnée. Des sanctions seront prises. Je vous les communiquerai, si vous le souhaitez, monsieur le président de la commission des lois. Je tiens à votre disposition l'ensemble des documents et répondrai à toutes vos questions.

Je précise que la note de la DNLH n'envisageait pas de milliers de faux billets. Elle prévoyait tout d'abord que des personnes tenteraient de pénétrer par ruse dans l'enceinte sportive en utilisant par exemple des uniformes de stewards, du personnel de l'UEFA, du personnel médical ou des agents de nettoyage. Ce n'est, fort heureusement, pas arrivé, mais nous nous y étions préparés. Elle prévoyait ensuite que, comme cela avait pu être constaté lors des précédentes finales jouées par le club de Liverpool – je rappelle que nous n'avons eu aucun problème avec les supporters madrilènes ou d'autres – plusieurs centaines de supporters anglais – et non plusieurs milliers – tenteraient de pénétrer dans le stade en forçant les tourniquets et les différentes portes d'accès. En réponse, nous avons prévu la « fan zone » et le surnombre de policiers d'ordre public.

Je vous dois la vérité : il y a eu un dysfonctionnement puisque cette note de la DNLH n'a pas été transmise à la préfecture de police, contrairement à ce qui se fait lors des autres matches. Je multiplie les réunions pour savoir ce qui s'est effectivement passé. C'est un dysfonctionnement du ministère, même si cela n'aurait pas changé grand-chose puisqu'il n'avait pas été prévu des milliers de personnes. Toutefois, il est évident que le préfet de police, qui est garant de l'ordre public à Paris et en petite couronne, aurait dû connaître cette note.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci, monsieur le ministre.

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques. – Je suis honorée d'être devant vous aujourd'hui, pour la première fois devant le Parlement, en ma qualité de ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, même si j'aurais aimé que cela se produise dans des circonstances plus positives. Ma démarche, avec le ministre de l'intérieur, est celle d'une transparence la plus complète possible.

Je commencerai par exprimer à nouveau nos regrets vis-à-vis des personnes dont la soirée a été gâchée samedi, et des 2 700 supporters de Liverpool qui avaient acheté des tickets valides et qui ont été privés de ce beau match.

Je m'inscris dans une démarche de responsabilité. C'est pourquoi, dès lundi matin, j'ai réuni l'ensemble des parties prenantes pour analyser les incidents, établir les

responsabilités de chacun et tirer les enseignements qui s'imposent : l'UEFA, en tant qu'organisateur de cette compétition, la Fédération française de football, qui détenait certains pans de responsabilité en délégation de l'UEFA, le consortium Stade de France, gestionnaire de l'enceinte, et, du côté de l'État, la préfecture de police, la préfecture de Seine-Saint-Denis, la DNLH et la mairie de Saint-Denis, collectivité hôte du match. Je retiens de cette réunion de retour d'expérience et d'analyse une convergence de vues et d'interprétation sur ce qui s'est passé. Certes, nous avons tous des points d'observation différents, complémentaires, mais nous nous sommes assurés que rien n'était incohérent. Comme souvent dans pareille affaire, il y a eu une forme de conjonction de circonstances, de faits, quelque chose qui a entraîné un processus dynamique et exponentiel, chaque pas franchi amplifiant les difficultés rencontrées de manière croissante, pour reprendre les mots des responsables du Stade de France. Je retiens aussi de cette réunion la cause racine : la proportion extrêmement élevée de faux billets, peut-être inédite et difficilement prévisible.

La DNLH, dont je n'ai pas non plus reçu la note en amont, prévoyait qu'environ 50 000 supporters anglais seraient présents dans la capitale sans être détenteurs de billets. Trois formes de difficultés étaient mentionnées : la première était la possession de faux billets. La deuxième était la tentative de pénétrer par ruse dans l'enceinte sportive, en utilisant par exemple des uniformes de stewards, de personnel de l'UEFA, de personnel médical ou d'agents de nettoyage. Notons que cela n'a pas été constaté. La troisième était le risque de voir plusieurs centaines de supporters anglais tenter de forcer les tourniquets et les différentes portes d'accès. La proportion très forte de faux billets n'était pas mentionnée.

La finale a été organisée en trois mois et l'identité des finalistes n'a été connue que le 4 mai. Or les supporters de Liverpool ont une spécificité très forte. Le temps d'adaptation à leurs techniques, aux risques spécifiques qu'ils présentent, était malheureusement très compté.

Le ministre de l'intérieur ayant été formidablement exhaustif, je ne reviendrai pas sur tous les éléments. Mais l'un d'eux est capital : la perception d'une incohérence entre ces 30 000 à 40 000 supporters sans billet ou munis de faux billets et les 2 800 faux billets scannés aux ultimes portes de contrôle signalés par l'UEFA. Nous avons essayé de décortiquer au mieux cette arithmétique. Les enquêtes du parquet de Bobigny et de l'UEFA nous donneront des éléments plus précis. Toutefois, je voudrais partager avec vous non une incohérence, mais au contraire une cohérence, en sept points.

Premier point : les 30 000 à 40 000 supporters évoqués étaient soit sans billet soit munis de faux billets, la proportion de chacun de ces deux groupes étant difficile à établir. Les supporters sans billet ont été largement tenus à l'écart de la première zone de filtrage. Les données d'affluence dans les transports en commun montrent bien un volume très important de retour de ces supporters avant même la fin du match. Ce premier ensemble de supporters sans billet était vraisemblablement important.

Deuxième point : la première zone de filtrage a rempli son objectif de rejet d'un certain nombre de détenteurs de faux billets, grâce aux stylos chimiques. L'ensemble des témoignages sont concordants : on a recensé entre 55 et 70 % de faux billets dans cette première zone de filtrage. Au début, l'UEFA, alertée par les stadiers, eux-mêmes surpris, ne croyait pas à ces statistiques et s'est demandée si les stylos chimiques n'étaient pas défectueux. Ils en ont même apporté d'autres aux stadiers.

Troisième point : seules les premières zones de filtrage aux portes X, Y et Z ont été relâchées. Aux autres portes, elles ont continué d'agir. D'ailleurs, les données de la Fédération française de football montrent que 33 % des faux billets détectés relèvent d'autres portes. Cette première zone de filtrage a donc continué à fonctionner tout au long de la période de contrôle sur une partie significative du stade. La zone de filtrage des portes X, Y et Z n'a été relâchée que de 19 h 39 à 19 h 54, puis rétablie jusqu'à ce que, vers 21 h, les stadiers quittent progressivement leur poste.

Quatrième point : après cette première zone de filtrage, les forces positionnées près des portes X, Y et Z ont pu écarter à leur tour un certain nombre d'individus sans titre d'accès valide.

Cinquième point : devant les tripodes, les agents de sécurité vérifient de nouveau les billets de manière visuelle, ce qui leur permet d'écarter les fraudes les plus évidentes, et ils vérifient l'exactitude de la porte d'entrée.

Sixième point : les 2 800 billets irréguliers scannés ont été repérés après ces cinq étapes.

Enfin, septième point : le Stade de France a établi que, malgré ces six étapes progressives, quelques centaines de spectateurs sans billet ou sans billet valide ont réussi à pénétrer dans l'enceinte du stade.

Ces étapes successives établissent en réalité une cohérence forte entre les 30 000 à 40 000 supporters évoqués au début et les chiffres des tripodes fournis par Orange à l'UEFA. C'est un élément important de la confiance en notre analyse.

Je m'inscris dans une démarche de responsabilité tournée vers l'avenir. Nous avons pris quatre décisions majeures : la première a été de réclamer une compensation pour les 2 700 supporters de Liverpool qui n'ont pu assister à ce match alors que leurs billets étaient valides. Nous avons demandé que cette compensation soit rapide et individualisée.

La deuxième a été de demander à l'UEFA une enquête très approfondie sur l'ensemble des failles constatées et notamment sur le point très sensible de la billetterie. L'enjeu est de comprendre comment cette fraude a pu être possible dans de tels volumes, avec quelles mécaniques et quelles complicités.

La troisième a été de demander au préfet Cadot, délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges), de rassembler de la manière la plus exhaustive possible les analyses de toutes les parties prenantes, dans un rapport public qui vous sera transmis, messieurs les présidents.

La quatrième, avec Gérard Darmanin, a été de renforcer le pilotage des grands événements, notamment à risques.

Nous allons devoir nous améliorer dans cinq directions. Premièrement, dans la gestion des flux, au sortir des transports publics, *a fortiori* lors de grèves, avec une capacité renouvelée à gérer des plans de secours, des itinéraires de délestage, des replis bien coordonnés. Nous devons améliorer le barriérage au Stade de France, mieux l'adapter à la pression des spectateurs, optimiser la gestion de la zone de premier filtrage avec des aménagements matériels et des moyens humains bien calibrés, une juste répartition des responsabilités entre agents de sécurité et forces de l'ordre, et sans doute la piétonisation de

certaines voies d'accès pour éviter les croisements de flux antagonistes entre piétons et véhicules, qui créent une dangerosité particulière.

Deuxièmement, nous devons améliorer la communication et la signalétique, avec une meilleure information des voyageurs, tout particulièrement des supporters, dans les transports en commun.

Troisièmement, en matière de sécurité, nous devons nous interroger sur les conséquences concrètes pour les forces de l'ordre du contrôle d'un dispositif parfois très vaste, avec un enjeu majeur de coordination entre nos forces de sécurité intérieure et les agents de sécurité privée, mais aussi avec une attention particulière sur la filière des agents de sécurité privée. Ce sont des métiers en tension qui exigent une formation de qualité et qui seront cruciaux pour nos prochains événements.

Quatrièmement, nous devons mieux anticiper la lutte contre la délinquance pour garantir la sécurisation générale de nos grands événements.

Cinquièmement, nous devons améliorer la billetterie avec une utilisation plus systématique de la billetterie électronique, en travaillant sur la *blockchain* et la cybersécurité, et en renforçant nos techniques de prévention de la fraude. Ce n'est pas spécifique à la France et une coopération européenne ou internationale sera nécessaire en matière de renseignements.

Je partage avec vous ces pistes de travail et ces premiers enseignements, sur lesquels le préfet Cadot reviendra. Mais il ne faut jamais oublier que notre pays a une longue tradition de réception de grands événements. La Ryder Cup, en 2018, avait réuni 270 000 spectateurs de 90 nationalités. Le championnat masculin de handball de 2017 a réuni 540 000 personnes. Le championnat féminin de handball s'est également tenu sans difficulté. La Coupe du monde féminine de football en 2019 a rassemblé 1,2 million de spectateurs ; Roland-Garros, en ce moment, accueille 40 000 spectateurs au quotidien.

Je veux souligner la qualité de la gouvernance, avec la délégation interministérielle aux grands événements sportifs, la délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques (Dijon), l'instance de coordination nationale pour la sécurité des jeux et de la Coupe du monde de 2023, avec le préfet Ziad Khoury et l'ensemble de ces personnes extraordinairement mobilisées pour travailler sur toute la sûreté qui concourra à la bonne organisation de nos événements.

En conclusion, nous tirerons toutes les leçons. C'est peut-être la sportive en moi qui parle : ces événements nous poussent à progresser, à nous remettre en question là où c'est nécessaire et à réunir toutes les conditions pour faire de nos grands événements des succès sportifs mais aussi les fêtes populaires que les Français sont en droit d'attendre.

Mes pensées vont aussi aux Britanniques. Je réitère mes regrets vis-à-vis des supporters privés de match et je les appelle à la compréhension des difficultés que nous avons rencontrées. Dans son rapport sur les événements de la finale de l'Euro en juillet 2021 entre l'Italie et l'Angleterre, la baronne Louise Casey parle d'un échec collectif à anticiper les risques, de 17 brèches dans le dispositif de sécurité, d'une période de confusion allant d'une heure et demie avant le coup d'envoi jusqu'aux tirs au but, de concentration de foule, de chute de barrières. Elle évoque des attaques d'une violence sans précédent contre les policiers et les stewards. Souvenons-nous de tout cela.

J'ai bien entendu été sensible à l'appel du club de Liverpool. Nous avons besoin de comprendre le trafic et la désorganisation, qui a peut-être tranché avec l'encadrement du Real Madrid vis-à-vis de ses supporters. Cela ne retire rien au fait que Liverpool est un grand club avec un grand coach et de grands joueurs.

Soyez persuadés de notre mobilisation la plus totale pour faire du match France-Danemark de vendredi soir une bien meilleure expérience.

M. Michel Savin. – Je tiens tout d'abord à remercier les présidents Lafon et Buffet pour l'organisation rapide de cette audition.

Les images vues par 400 millions de téléspectateurs sont catastrophiques et incompréhensibles.

Je ne reviendrai pas sur les faits. Monsieur le ministre, je voudrais évoquer votre communication : dès le samedi soir, depuis le PC de sécurité du stade, vous avez rapidement tweeté que les incidents ayant entaché cette finale étaient uniquement de la faute des milliers de spectateurs anglais sans billet ou avec de faux billets. Vous avez par la suite affirmé que 30 000 à 40 000 spectateurs anglais sans billet ou avec de faux billets étaient massés devant le stade. S'y ajoutent logiquement les 10 000 supporters de Liverpool munis de vrais billets mais qui, à 21 h, n'étaient pas encore entrés dans le stade. Si l'on se base sur ces affirmations, cela signifie qu'entre 20 h et 21 h, entre 40 000 et 50 000 supporters anglais, soit plus de la moitié de la capacité totale du stade, étaient devant l'équipement sportif. Le problème, Monsieur le ministre, c'est que cette foule immense, personne ne l'a vue ! Ce chiffre de 30 000 à 40 000, c'est le vôtre. Pas une image, pas un témoignage de policier ou de journaliste ne corroborent votre étrange récit. La SNCF a fait savoir publiquement dans la presse qu'aucun flux particulier ou plus important que d'habitude n'avait été enregistré dans l'autre sens, après le début du match. Où sont donc passés tous ces gens ? Comme vous le demande le Président de la République, et par souci de transparence et de crédibilité de la parole gouvernementale, Monsieur le ministre, détaillez les sources officielles vous permettant de formuler de telles affirmations. Transmettez-nous rapidement l'intégralité des documents officiels.

De multiples dysfonctionnements ont conduit à ce fiasco en mondovision : grève du RER B mal anticipée, problèmes de pilotage du filtrage, ratés dans le contrôle des billets... Ces dysfonctionnements appellent des réponses rapides.

À aucun moment dans votre conférence de presse de lundi, monsieur le ministre, vous n'avez évoqué les 300 à 400 jeunes qui ont tenté, certains y sont parvenus, de pénétrer sans contrôle dans le stade en débordant les stadiers. Ces bandes ont ensuite agressé et détrossé les spectateurs à la chaîne, avec une violence inouïe parfaitement décrite dans la presse internationale et visible sur quantité de vidéos. Les méfaits de ces bandes de jeunes ont-ils eu un effet sur le chaos de cette soirée ? Votre stratégie de communication ciblée quasi uniquement sur les supporters anglais a-t-elle pour objectif d'éviter d'évoquer ces actes de délinquance ?

Enfin, vous avez souligné que la France avait eu seulement trois mois pour organiser cet événement majeur qui, d'ordinaire, exige douze mois de préparation. Ces contraintes étaient connues quand le président Macron est intervenu personnellement auprès de l'UEFA pour accueillir ce match qui devait avoir lieu à Saint-Pétersbourg. Monsieur le ministre, avez-vous été consulté par le Président de la République pour l'organisation de cette finale en France ?

M. Jérôme Durain. – Merci pour la quantité d’informations transmises. On a bien compris ce qui s’est passé. Cherchons maintenant à comprendre pourquoi cela s’est passé. Se sont conjuguées beaucoup d’impréparation et d’improvisation. On assiste à un festival de défausses assez peu *fair-play* sur les supporters, le club anglais, les grévistes, les détenteurs de faux billets, alors que c’est nous qui avons marqué un but contre notre camp puisque l’essentiel des défaillances sont de coordination, de filtrage, de gestion des flux, de note non lue ou non transmise. En voulant organiser à la hâte cette manifestation, nous avons sans doute eu les yeux plus gros que le ventre.

N’y a-t-il pas un problème de conception dans notre maintien de l’ordre public ? Ce n’est pas nouveau : après les gilets jaunes, on pensait que des leçons avaient été tirées. Manifestement, non ! Le préfet de police a-t-il dépêché les bonnes unités sur place ? Pourquoi la fameuse note de la DNLH n’a-t-elle jamais été lue ? La délégation interministérielle aux grands événements sportifs et la préfecture de police se parlent-elles ?

Quelle a été la coordination opérationnelle entre les flux issus des RER D et B ? Pourquoi n’y a-t-il pas eu de réorientation plus tôt ? Pourquoi n’est-on pas intervenu contre les délinquants qui dépouillaient les supporters ?

Est-il vrai que le dispositif de sécurité et d’accès au stade était expérimental ? Est-on sur une nouvelle organisation ? J’en veux pour preuve la publication d’un arrêté préfectoral qui permet de fermer les commerces, ce qui n’avait jamais été le cas jusqu’à présent. A-t-on testé à la hâte, sans préparation, un nouveau dispositif pour un événement aussi important ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Grâce à ce que tout le monde appelle « le fiasco de samedi soir », le monde entier a pu découvrir que la Seine-Saint-Denis n’était pas la Californie sans la mer, contrairement à ce que disait le Président de la République récemment. Je ne me réjouis pas de ces images qui, à travers le monde, ont détérioré la réputation de la France.

Le Stade de France a ouvert fin 1998. La France a changé depuis. Lorsque le Président de la République a proposé que la France accueille la finale de la Ligue des champions dans les délais que l’on sait, pourquoi, Monsieur le ministre, n’a-t-on pas créé un comité de pilotage réunissant tous les acteurs concernés par cette manifestation ? Je vous ai beaucoup écouté. Vos propos ont beaucoup choqué. Pourquoi un tel déni de ce qui s’est réellement passé ? Pourquoi ne pas dénoncer la réalité et présenter des excuses aux Espagnols et aux Anglais ?

Avez-vous renoncé à restaurer l’ordre public partout dans notre pays ?

M. Jean-Jacques Lozach. – Nous sommes là pour comprendre ce qui s’est passé samedi soir et savoir qui est responsable de quoi. Il y a eu des dysfonctionnements, des débordements, de l’imprévoyance, surtout quand on prend connaissance *a posteriori* de la note de la DNLH du 25 mai. On a très peu évoqué l’information défaillante des personnes concernées.

Monsieur le ministre, avez-vous la certitude que le Gouvernement s’est donné tous les moyens, notamment humains, pour que la soirée se déroule comme une fête paisible tout en respectant le cahier des charges imposé par l’UEFA, en lien avec la Fédération française de football ? L’image du pays se trouve ternie par cet événement.

L'estimation des 30 000 à 40 000 personnes sans billet ou avec des billets frauduleux a mis le feu aux poudres. Quand on fait le lien avec l'absence de toute garde à vue pour intrusion ou faux billet par le parquet de Bobigny, on est dubitatif.

En songeant aux grands événements sportifs internationaux (GESI) à venir, ne tombons pas dans les amalgames. Il est évident que la sécurité de la finale de la Ligue des champions entre le Real Madrid et Liverpool n'a rien à voir avec celle des épreuves olympiques de canoé-kayak ou de tir à l'arc ! Néanmoins, il faut tirer les enseignements de ce qui s'est passé. Envisagez-vous de réformer globalement la doctrine française de stratégie sécuritaire pour ce type d'événements, afin de sortir d'une image de tout-répressif ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – J'aurai deux questions, et autant de demandes.

Monsieur le ministre, *quid* de la coordination qui a été mise en place en amont de la rencontre entre les différents services concernés, consortium du Stade de France, RATP, FFF, etc. ? Les comptes rendus des réunions préparatoires sont-ils disponibles ? L'épisode de la « note fantôme » montre que le travail collectif s'est avéré difficile...

Par ailleurs, après vous avoir écouté longuement, nous ne savons toujours pas où sont passées les 30 000 personnes qui sont censées avoir causé cette situation. Vous avez malicieusement regretté de n'avoir pas eu de drones à votre disposition ; mais vous aviez des caméras de vidéosurveillance et un hélicoptère survolait la zone. Il doit être possible d'avoir connaissance des images qui ont été filmées...

Les Français ont l'impression que vous leur racontez des « carabistouilles ». Montrez ces images et nous pourrions voir précisément quels furent les flux de personnes ce soir-là. Je rappelle que la *fan zone* anglaise était pleine : 40 000 Anglais étaient donc dans le XII^e arrondissement ! Ils ne pouvaient être à la fois sur le cours de Vincennes et autour du Stade de France.

M. Claude Kern. – J'irai à l'essentiel : ce qui m'intéresse, c'est l'avenir. À l'aune des événements catastrophiques de samedi soir, ce qui m'inquiète, en tant que corapporteur, avec David Assouline, de la mission d'information relative à la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, c'est la question de la sécurité. Il va falloir assurer la sécurité des sportifs, des organisateurs, des officiels, des personnalités, des journalistes, de supporters en très grand nombre, et cela sur différents sites à la fois, sans parler de la cérémonie d'ouverture. La situation sera donc autrement plus complexe à traiter.

Je suppose que cette question a été évoquée avec le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (Cojop) et avec le Comité international olympique (CIO). J'espère qu'elle le sera à nouveau.

Envisagez-vous une nouvelle procédure ? Quels seront les acteurs associés à cette réflexion ?

M. David Assouline. – La France est un grand pays d'accueil d'événements sportifs. Il nous revient à nous aussi de défendre cette image et ce savoir-faire. En 2016, nous avons organisé le championnat d'Europe de football : c'est comparable, puisqu'il s'agit du même sport, à ceci près qu'il s'était agi d'accueillir beaucoup plus de monde et sur une période beaucoup plus longue... De surcroît, nous vivions à l'époque une vague d'attentats

terroristes. Or, à l'exception des événements survenus à Marseille, l'organisation fut parfaite – j'ajoute que les acteurs impliqués étaient à peu près les mêmes qu'aujourd'hui, l'UEFA notamment.

Le savoir-faire de nos fonctionnaires et de tous ceux qui contribuent d'une façon ou d'une autre au bon déroulement de ce genre d'événements – je pense aussi aux personnels hôteliers ou aux éboueurs – n'est pas en cause. La question qui se pose est bien plutôt une question de pilotage conjoncturel d'un événement dont la nature ne diffère pas de celle d'autres événements que, par le passé, nous avons su organiser. Cette fois, ça n'a pas marché.

J'en viens donc à la question qu'a posée M. Durain, celle de la doctrine de maintien de l'ordre. La gestion d'un tel événement ne relève pas seulement du maintien de l'ordre : il s'agit d'accueillir des familles et des gens qui viennent pour faire la fête. N'y a-t-il pas eu, au cœur de la façon dont vous avez appréhendé l'événement, une identification implicite des supporters de Liverpool à des *hooligans* ? Si tel est le cas, vous ne vous êtes pas mis en position de gérer des masses populaires venues faire la fête. Dès que des pressions ont eu lieu, la réaction a été celle qui prévaut face à des délinquants ou à des *hooligans*, et qui a prévalu ces dernières années lors de nombreuses manifestations revendicatives encadrées par la préfecture de police de Paris.

Vous avez promis la transparence la plus totale : pourriez-vous nous donner une idée précise des consignes adressées avant l'événement aux forces de l'ordre, et des ordres donnés au moment où des tensions sont apparues ? Je pense notamment à l'usage de gaz lacrymogènes : vous tenterez peut-être de nous convaincre qu'il s'est agi d'une initiative isolée et qu'aucun ordre ne fut donné en ce sens ; ce serait un peu fort de café !

Il eût fallu considérer qu'il s'agissait d'abord et avant tout d'une manifestation sportive, festive et populaire !

M. Jean-Raymond Hugonet. – Madame la ministre, vous auriez sans doute préféré un autre baptême du feu ; je suis malgré tout heureux de vous recevoir ce soir pour la première fois et de constater que le sport a enfin un ministère de plein exercice, après avoir été traité comme la dernière roue du carrosse ces dernières années.

Pour assurer la sécurité, il faut avant tout tenir le terrain. Or, samedi soir, personne n'a tenu le terrain, sinon le milieu magique du Real Madrid. Clairement, la responsabilité de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) est engagée ; en tout cas, cette question exige des éclaircissements.

Qui était le patron opérationnel de ce dispositif ? Je rappelle qu'en 2006 s'est déroulée à Paris, devant 79 500 personnes, une finale de *Champions League* opposant déjà un club anglais, défait comme cette année, à un club espagnol. Nous savons faire ! C'est donc clairement un problème d'organisation. Pouvez-vous détailler devant nous les modalités d'organisation de l'événement et la nature des rapports entre DOPC, UEFA et stadiers ?

M. Olivier Paccaud. – M. le ministre de l'intérieur n'étant pas ministre des affaires étrangères, on comprend mieux le caractère peu diplomatique des propos qu'il a tenus à l'endroit de nos amis britanniques ; le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il n'a pas travaillé à l'« entente cordiale »...

Monsieur le ministre, vous avez insisté sur le fait qu'il était difficile d'organiser ce type de rencontre en trois mois. Avons-nous eu les yeux plus gros que le ventre ? Fallait-il faire ce « test » ?

Votre démonstration a reposé pour moitié, ou presque, sur la question du préfiltrage. Les lacunes semblent s'être concentrées à ce niveau. Dans l'ancien monde, le préfiltrage consistait en une multitude de petits points de contrôle. Mme la ministre a indiqué qu'il fallait peut-être mieux baliser, réorienter ; elle a parlé d'« itinéraires de secours ». Mais tout cela existait auparavant.

Visiblement, un changement a eu lieu du jour au lendemain : on a voulu tester quelque chose de nouveau. Était-ce bien adapté ?

Concernant le dispositif policier, monsieur le ministre, vous avez esquissé un *mea culpa*. Les effectifs étaient suffisants pour du maintien de l'ordre, avez-vous dit, mais pas pour de la lutte contre la criminalité. Vous avez donné un chiffre : 326 hommes ; c'était d'autant moins suffisant que certains autres chiffres posent question. *Quid* des fameux 40 000 ? Si l'on fait l'addition de tous les chiffres que vous avez donnés, on tombe sur un total de 90 000 à 100 000 Anglais sur le sol français. Ce chiffre était forcément connu la veille, voire l'avant-veille !

De deux choses l'une : soit il y avait bien 100 000 Anglais à Paris, dont un grand nombre sans billet, et c'est l'adaptation à cette situation connue qui a fait défaut ; soit il n'y avait pas 100 000 Anglais, mais bien moins, et tout simplement nous n'étions pas prêts.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur. – Je commencerai par deux petits rectificatifs.

Premièrement, c'est la FFF et l'UEFA qui organisaient le préfiltrage, et non le consortium du Stade de France, qui n'est en aucun cas responsable, contrairement à ce que j'ai dit rapidement par abus de langage – je m'en excuse. Deuxièmement, la DNLH a bien envoyé sa note à la préfecture de police, le 25 mai à 16 h 41 – j'ai reçu cette information pendant notre audition. Cela dit, le contenu de cette note n'aurait rien changé au déroulé des événements.

Un mot sur la communication et sur le tweet que j'ai publié le soir même. Sans aller jusqu'à authentifier ce tweet sous forme de NFT, je rappellerai ce que j'ai écrit depuis le PC sécurité du Stade de France : « Des milliers de "supporters" britanniques, sans billet ou avec des faux billets, ont forcé les entrées et, parfois, violenté les stadiers ». C'est exactement ce qui s'est passé. J'ai bien dit « des milliers de supporters », pas « des dizaines de milliers ».

Par la suite, d'autres informations sont arrivées à notre connaissance. Madame de La Gontrie, on peut discuter à l'envi de l'utilisation des images. J'ai dit en introduction que des images prouvaient le départ pendant le match de très nombreux supporters britanniques par le RER D. La SNCF évoque elle-même ce point dans la note que j'ai transmise à vos présidents. Je ne peux pas vous montrer ces images,...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Ce n'est pas de ces images-là que je parle !

M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur. – ... mais je propose que le président Buffet et le président Lafon puissent les voir.

Madame de La Gontrie, vous avez combattu le Gouvernement pour empêcher les forces de l'ordre d'utiliser des caméras aéroportées dans le cadre de missions de renseignement ou de police judiciaire. Il est un peu curieux que vous déploriez aujourd'hui les conséquences d'une cause que vous défendiez...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Affirmez-vous qu'il n'y a pas d'images ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur. – La critique la plus fréquemment formulée est la suivante : où sont passés les milliers de supporters qui se trouvaient autour du Stade de France ? La SNCF elle-même dit que ces personnes ont quitté les abords du stade pendant la mi-temps notamment. Vos présidents pourront regarder les images qui le démontrent, prises par les caméras de vidéoprotection.

Deuxième sujet : la délinquance. Je l'ai toujours fermement condamnée. Aurions-nous pu lutter davantage contre la délinquance ? Évidemment. Pourquoi a-t-elle été particulièrement importante ce soir-là ? Je pense l'avoir expliqué : le dispositif de sécurité et ordre publics a été levé pour sauver des vies et éviter l'écrasement des personnes qui se présentaient en surnombre aux points de contrôle des billets. La décision prise par la préfecture de police a sauvé des vies ! La conséquence a en effet été de « livrer le terrain » à une délinquance dite d'opportunité, qu'il est difficile de mesurer précisément. C'est d'ailleurs pourquoi, en une formule tout à fait novatrice, nous permettons y compris aux ressortissants de pays étrangers ayant quitté le sol français de déposer plainte.

La Seine-Saint-Denis a été évoquée de façon très insultante par certains d'entre vous : depuis plusieurs jours, certains essentialisent la délinquance en jetant en pâture certaines nationalités ; ces propos, qui font écho à une campagne présidentielle que, pourtant, les extrémistes ont perdue, sont déplacés et même nauséabonds. Quand vous dites, madame Eustache-Brinio, que depuis 1998 la France et la Seine-Saint-Denis ont changé, vous faites le jeu de partis extrémistes.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Elles ont changé, c'est un fait.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur. – Permettez-moi d'être choqué par ce que vous dites. J'ai été forcé de le faire pour lutter contre les *fake news*, mais je n'ai pas à donner les nationalités des personnes que nous interpellons. Je vois d'ici la question suivante : quel type de Français avons-nous interpellé ? Je m'attends à tout...

Pour ce qui est des interpellations, la justice poursuit les personnes concernées. On me dit qu'aucun citoyen britannique n'a été interpellé pour intrusion ou pour détention de faux billet. C'est faux : nous avons présenté à la justice quatorze citoyens britanniques pour des faits d'intrusion. Il est normal qu'ils aient été relâchés par l'autorité judiciaire – pas par moi, je le précise ! – et aient pu rentrer chez eux. Et des personnes porteuses de faux billets ont bien été interpellées en grand nombre – la presse s'en est fait l'écho. Surtout, les policiers d'ordre public et les gendarmes mobiles n'interpellent pas les gens pour détention de faux billet ; c'est bien le stadier, agent de sécurité privé, qui constate qu'un faux billet est présenté.

Les responsables de la FFF nous l'ont dit lors de la réunion de lundi matin : on a même cru un instant que les stylos chimiques livrés aux stadiers étaient défectueux, puisque la quasi-intégralité des billets vérifiés côté britannique – trois portes seulement sur une quinzaine au total – étaient faux, si bien que les stadiers ont interrompu l'entrée des

spectateurs au motif, précisément, que les stylos ne marchaient pas. Or tel n'était pas le cas : partout ailleurs, là où les billets présentés étaient vrais, les stylos fonctionnaient.

Les policiers d'ordre public n'ont certes pas interpellé les détenteurs de faux billets, parce qu'ils avaient autre chose à faire : ils avaient à gérer une foule, des enfants, des femmes enceintes, des gens venus faire la fête, comme dit M. Assouline. Si là est la faute commise par la police nationale et par la gendarmerie samedi soir, je l'assume bien volontiers : c'est une faute vénielle.

Monsieur Durain, l'organisation de cet événement n'a donné lieu à aucune expérimentation inédite. Je rappelle d'ailleurs que la billetterie et l'entrée au stade ne sont pas de la responsabilité de l'État et du ministère de l'intérieur. D'autres autorités, que vous pourrez auditionner, sont en cause.

Une nouveauté relative : décision a été prise par l'organisateur de procéder à des préfiltrages, comme lors de la finale de la Coupe de France. L'application de cette décision légitime s'est heurtée à une difficulté, une grande majorité des spectateurs optant pour le RER D, celui-ci concentrant de surcroît – pas de chance ! – l'intégralité du flux des virages anglais. Si l'on ajoute au tableau le fait que de très nombreux faux billets aient été présentés – tous en format papier, fait ô combien troublant quand l'usage est désormais partout au billet électronique... –, on comprend que le préfiltrage n'ait pas connu le même succès que lors de la finale de la Coupe de France. Ce préfiltrage a permis néanmoins d'éviter un drame : à défaut d'un tel dispositif, les intrusions auraient sans doute été massives et le terrain aurait été envahi – en d'autres termes, la finale n'aurait pas eu lieu. Ce préfiltrage organisé par la FFF était donc, me semble-t-il, une bonne mesure.

Les arrêtés pris par le préfet de police étaient nécessaires s'agissant de nos amis britanniques, à qui il arrive, comme à d'autres supporters de football, de consommer de l'alcool avant de se rendre au stade. Nous avons autorisé la consommation d'alcool dans le stade, mais non aux abords du stade, à partir de 18 h, afin d'inciter les spectateurs à entrer dans le stade et d'éviter les points de fixation à l'extérieur. Le club de Liverpool n'est pas un club comme les autres, toutes les notes de renseignement le démontrent. Souvenez-vous de la finale de la Ligue des champions organisée à Madrid en 2019 : les mêmes problèmes s'étaient posés – faux billets, dizaines de milliers de personnes massées à l'extérieur du stade –, et Liverpool était déjà à l'affiche. Peut-être aurions-nous dû anticiper davantage ce genre de difficultés... Si le club de Liverpool a de nombreux supporters formidables, il est certain, avec tout le respect que j'ai pour lui, qu'il attire aussi des *hooligans* – la DNLH en recense entre 50 et 100 dans sa note –, dont le comportement diffère, au hasard, de celui des supporters madrilènes. Nous y étions préparés, mais ils ne se sont pas manifestés cette fois-ci.

Madame de La Gontrie, de nombreuses réunions ont eu lieu : cinq présidées par le préfet de police, le 16 mai, le 19 mai, le 23 mai, le 25 mai, le 27 mai, et quatre organisées par le délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges), auxquelles le préfet de police a participé, le 4 avril, le 27 avril, le 5 mai, le 19 mai. Nous n'avons rien à cacher : les comptes rendus sont à votre disposition.

Un mot sur la « fan zone » : j'ai parlé, par abus de langage, de 40 000 supporters britanniques présents sur le cours de Vincennes ; il ne s'agit pas que de Britanniques, mais de supporters de Liverpool. Il est avéré que 12 000 supporters britanniques, en ce sens élargi, ont quitté la « fan zone » deux heures avant le coup d'envoi pour se rendre au Stade de France en transports en commun. Il n'y a donc pas d'un côté la « fan zone » et de l'autre le stade : les

deux communiquent. Je rappelle au passage que le préfet de police a eu à gérer pendant trois jours la présence de supporters britanniques sur notre sol, sans difficulté particulière. Monsieur Paccaud, les chiffres de la RATP, de la SNCF et de la FFF, laquelle n'est pas sous l'autorité du Gouvernement, ainsi que les bornages de la connectique Orange, concordent dans le sens de ce que nous disons depuis le début.

Qui était responsable du dispositif ? C'est le préfet de police, qui se trouvait en salle de commandement. De notre point de vue, le moment qui promettait d'être le plus « dramatique », en principe, était l'après-match : des supporters anglais chauffés à blanc, qu'ils aient gagné ou perdu, un rendez-vous situé quelque part entre la « fan zone », le Stade de France et les Champs-Élysées. Le directeur de cabinet du préfet de police était au Stade de France. Quand je me suis rendu, avec Mme la ministre des sports, au PC sécurité du stade, j'y ai retrouvé des représentants de l'UEFA, de la FFF, des gendarmes mobiles, de la préfecture de la police de Paris, de la DOPC – je précise que, depuis la réforme de la répartition des compétences du préfet de police et des préfets de département, le préfet de Seine-Saint-Denis n'a pas la charge de l'ordre public.

M. Paccaud suggère que nous n'aurions pas prévu l'arrivée de 100 000 Anglais sur notre territoire. Nous l'avons évidemment prévue. Comme le montre l'analyse des points de filtrage de la police aux frontières, ces supporters ont privilégié la voiture et le bateau. Simplement, nous nous attendions à ce que seuls les supporters munis de billets aillent au stade, les autres se dirigeant vers la « fan zone ». Notre erreur a sans doute été de ne pas voir que les dizaines de milliers de ressortissants britanniques qui n'avaient pas de billet – sans même parler des faux billets, phénomène que nous ignorions – se rendraient pour beaucoup au Stade de France.

Concernant l'idée de créer des itinéraires de secours, vous avez tout à fait raison. L'une des petites erreurs commises par l'autorité qui commandait le barrage a sans doute été de n'accepter le détournement par le contour des voies du RER D qu'autour de 18 h 50 : il eût fallu le faire plus tôt. J'en excuse bien volontiers les policiers et les autorités de la FFF : pendant plus d'une demi-heure, les stadiers n'ont pas compris ce qui se passait. Ils ont cru que les stylos ne fonctionnaient pas et ont même temporairement arrêté de contrôler. C'est le préfet de police qui a décidé d'abord d'autoriser le contournement puis de lever le préfiltrage. À l'avenir, peut-être ces décisions devront-elles être prises immédiatement en cas de difficulté. Cela dit, en dépit de l'image donnée, nous n'avons eu à déplorer ni mort ni blessé grave.

Monsieur Assouline, vous avez parfaitement raison : il ne s'agit pas d'un match de water-polo ou de hockey sur glace. Pour ce qui est d'événements un peu plus comparables, nous venons d'organiser deux grands matchs internationaux de rugby à Marseille ; il ne s'est strictement rien passé. Ne nous tirons pas une balle dans le pied par goût de la polémique électorale. Lors du championnat d'Europe de football, en 2016, les choses se sont parfaitement bien passées – le mérite en revient à M. Cazeneuve. Pour avoir préparé une candidature à l'organisation de l'Euro, en 2012, en tant que directeur de cabinet du ministre des sports, je sais combien la France sait accueillir ce type d'événements – c'est une fierté nationale.

N'avons-nous pas fait néanmoins, en l'espèce, une erreur d'appréciation ? Accueillant Liverpool, nous accueillions des supporters qui, pour une petite partie d'entre eux, ont un certain passif : ce club pose évidemment des problèmes d'ordre public, toutes les notes de renseignement le prouvent. Le dispositif de sécurité qui a été mis en place était un

dispositif d'ordre public de grande envergure ; l'erreur a sans doute été d'anticiper un hooliganisme qui ne s'est finalement pas manifesté, heureusement. En revanche, nous n'avions pas mis en place le dispositif de sécurité publique qui aurait permis de lutter contre une forme de délinquance qui, sans être structurelle à Saint-Denis – évitons les fantasmes –, s'est trouvée « aidée » – je reprends le mot du terrain – par la présence sur place, hors du stade, de dizaines de milliers de personnes étrangères, un seul RER, de surcroît, fonctionnant normalement, et de nombreux policiers d'ordre public étant forcés de quitter le terrain pour surveiller les grilles.

S'agissant de Liverpool, nous nous attendions à des problèmes dont nous pensions qu'ils viendraient de *hooligans* violents et de mouvements de foule. Or le problème est venu des faux billets. Nous l'anticiperons mieux la prochaine fois, sans aucune espèce de doute. Là est l'explication de ce qui s'est passé samedi soir.

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques. – J'insiste sur la récurrence des échanges qui ont eu lieu entre l'ensemble des parties prenantes : la première réunion a eu lieu dès le 4 mars, soit quatre jours après la désignation de la France comme pays hôte de cet événement, dont je rappelle que l'organisation était placée sous la responsabilité de l'UEFA. Au total, jusqu'au jour du match, une quinzaine de réunions se sont déroulées entre l'UEFA, la FFF, le consortium du Stade de France, la préfecture de police, la Diges, le ministère de l'intérieur. Les comptes rendus de ces réunions ont été réalisés et nous n'avons aucune objection à ce qu'ils soient rendus publics.

M. Thomas Dossus. – Je rebondirai sur la question de mon collègue David Assouline. Monsieur le ministre de l'intérieur, vous avez évoqué l'usage parfois abusif des gaz lacrymogènes : 400 millions de personnes dans le monde ont vu que de tels gaz avaient été utilisés sans discernement, avec même une certaine nonchalance, en direction de supporters qui étaient en règle. Vous avez annoncé des enquêtes concernant les agents qui ont le malheur d'avoir été filmés ; dont acte.

Mais ma question porte sur l'usage global de ces gaz. Des sommations ou des consignes ont-elles été transmises aux supporters avant usage ? Le cas échéant, par quels moyens et dans quelle langue ? Notre police est-elle capable d'accueillir un public international ?

Vous envisagez vous-même un changement de doctrine en matière d'utilisation de ces gaz lors d'événements sportifs. Pourquoi se restreindre auxdits événements ? Nous observons depuis des années des abus de ce genre dans le cadre de manifestations classiques. N'est-il pas enfin temps de viser une méthode de maintien de l'ordre tournée plutôt vers la désescalade ?

Madame la ministre, lors de l'examen de la loi visant à démocratiser le sport en France, nous avons échangé avec votre prédécesseure sur la gestion, ou plutôt sur la non-gestion, des déplacements de supporters en Ligue 1 ces dernières années, et sur la multiplication des arrêtés préfectoraux d'interdiction de déplacement. Cette politique n'a-t-elle pas abouti à une perte d'expertise de nos forces de l'ordre en matière de gestion des flux de supporters ? Allez-vous engager un réel travail avec les instances, les clubs, les groupes de supporters et les autorités pour sécuriser et garantir ces déplacements ?

Mme Valérie Boyer. – Monsieur le ministre de l'intérieur, si cette affaire a pris une telle ampleur, ce n'est pas à cause des faux billets – croyez bien néanmoins que je ne

mésestime pas leur impact –, mais parce que des personnes ont été agressées et détroussées. La France, septième puissance mondiale, a été le théâtre de ce que tous désormais qualifient de « fiasco ».

Après avoir ciblé les supporters anglais, vous avez déploré une campagne « nauséabonde », stigmatisant même certains de mes collègues qui se contentaient pourtant de vous poser une question. Je citerai donc les syndicats de police : « Les collègues nous ont dit qu'ils n'avaient jamais vu autant de mineurs isolés regroupés et hyperactifs. La délinquance locale était aussi présente, mais ça n'était pas dominant du tout [...]. Une chose est sûre, les pickpockets sont venus en nombre pour voler du cash, des portefeuilles, des téléphones, parfois même à des malvoyants ou à des personnes en fauteuil roulant. Selon eux, il y avait tellement de vols en flagrant délit qu'ils ne pouvaient pas interpellier tout le monde. »

Considérez-vous que les syndicats de police font une campagne « nauséabonde » ?

S'est posé, visiblement, un problème d'ordre public majeur, qui aurait dû être pointé prioritairement, en lieu et place des faux billets ou du comportement des supporters anglais – ce ne sont pas les faux billets qui agressent et qui détroussent. Comment expliquez-vous la quantité de vols et d'agressions ce soir-là, monsieur le ministre ? *Le Figaro* fait état d'agressions sexuelles commises au moment de ces forfaits aux abords du Stade de France. Si de telles agressions ont eu lieu, pourquoi le silence ? Si elles n'ont pas eu lieu, pourquoi ne pas le dire ?

M. Alain Marc. – Monsieur le ministre, madame la ministre, vous avez établi avec précision la chronologie des événements de la soirée. Je sais le travail remarquable des policiers et gendarmes, malgré quelques dérapages – des enquêtes ont été diligentées.

Ce qui m'inquiète, c'est la perception dégradée de la France dans le monde entier. Afin de restaurer l'image de notre pays, qui est très attractif pour les touristes comme pour les entreprises, il est impératif que les événements planétaires organisés en France en 2023 et en 2024 soient réussis.

Divers intervenants – consortium du Stade de France, UEFA, FFF, préfecture de police – avaient chacun un rôle bien précis dans des espaces bien précis. N'y a-t-il pas eu un problème avec l'autorité coordinatrice ?

M. François Bonhomme. – Une remarque sur l'expérimentation du préfiltrage : ces contrôles ne relèvent certes pas de votre autorité directe, monsieur le ministre, mais était-ce vraiment le moment d'expérimenter ? Concernant par ailleurs les billets papier, n'y aurait-il pas lieu de mener une réflexion plus approfondie sur le mode d'authentification des billets ?

Un mot, ensuite, sur l'évaluation du niveau de risque : vous avez dit que la finale de la Coupe de France relevait d'un niveau de risque supérieur. Or il n'est nul besoin d'être amateur de football pour comprendre que la finale de la *Champions League*, avec ses 400 millions de téléspectateurs, est un événement par nature spécifique et exige une réponse de sécurité adaptée. Quant à l'analogie avec la finale de 2019 entre Liverpool et Tottenham, je ne suis pas certain qu'elle vaille : le phénomène des faux billets n'avait pas connu cette ampleur.

Plus largement, je suis frappé de la façon dont vos analyses euphémisent la situation. Certes, ce soir, on assiste à un léger rétropédalage. Vous exprimez des regrets ; serais-je Anglais, supporter de football, aurais-je été privé d'entrer au stade en dépit de billets en règle, aurais-je été de surcroît détroussé et molesté, ce sont des excuses que j'attendrais ! Mettre le trouble sur le compte des supporters anglais de Liverpool, c'est très malvenu, surtout quand on connaît l'histoire de ce club et les mesures draconiennes qu'il a prises contre le hooliganisme.

Nous aurons beaucoup de mal à corriger l'image ternie qui a été donnée. Notre capacité à organiser de grands événements dans de bonnes conditions pose question. Avant de se tourner vers l'avenir, madame la ministre, il faut comprendre les causes de ce qui s'est passé pour rectifier le tir rapidement.

M. Jacques Gersperrin. – J'ai entendu des regrets, un très léger *mea culpa*, jamais d'excuses : vous refusez de reconnaître votre responsabilité dans ces événements. Certes, la responsabilité de l'UEFA est engagée, mais la rencontre se déroulait sur le sol français ! C'est le Président de la République qui a choisi, dans l'urgence, d'organiser cette finale à Saint-Denis, en trois mois au lieu de dix-huit : il eût fallu y réfléchir !

Vous avez reproché ses propos à notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio. Mais Thierry Henry avait dit lui-même que Saint-Denis n'était pas Paris – on peut difficilement lui donner tort. Le maire de Liverpool a diligenté une enquête ; la vérité éclatera un jour.

L'intervention de police a-t-elle été adaptée et proportionnée à la situation ? Les gaz étaient prévus pour des *hooligans*, qui ne sont jamais apparus...

Que pensez-vous des réactions du monde entier devant la piètre image donnée de notre pays ?

Était-il nécessaire de réagir de façon aussi agressive à l'endroit de nos voisins anglais ? Vous vous défaussez sur les faux billets quand il faudrait s'excuser... Il n'est jamais trop tard !

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Concernant la consommation d'alcool et la vente à la sauvette aux abords du stade, l'article L. 332-4 du code du sport prohibe l'entrée dans une enceinte sportive en état d'ivresse. Pourtant, nombreux sont ceux qui, comme moi, pourront vous décrire les ventes d'alcool sauvages, les bacs de fortune, les barbecues clandestins dans des conditions d'hygiène déplorables, à l'arrivée au stade. Alors que nous sortons à peine de la pandémie, comment expliquez-vous qu'une telle vente à la sauvette soit tolérée ?

Concernant par ailleurs la lutte contre la menace terroriste, comment expliquez-vous que j'aie pu moi-même accéder au stade sans fouille préalable ? Un tel manquement ne peut qu'inquiéter.

Madame la ministre, « *Don't crack under pressure* », avez-vous écrit sur Twitter ce matin. C'est le titre du récit d'un sportif, pour qui les seules limites sont celles que l'on repousse. Mais c'est à la ministre, et non à la sportive, que je m'adresse : quand on exerce des responsabilités, il faut avoir conscience de ses limites !

M. Alain Richard. – Ce n'est pas la première fois qu'une défaillance de la ligne B du RER se produit avant un match important. Les Franciliens savent que cette ligne n'est

pas d'une fiabilité totale, indépendamment des mouvements sociaux... Le préfet semble avoir improvisé en direct pour gérer les flux à la sortie du RER D, où se trouvaient massés des gens en trop grand nombre. C'est surprenant !

Dans le cadre des jeux Olympiques, de nombreux événements auront lieu en Seine-Saint-Denis ; il y a donc un retour d'expérience très sérieux à faire sur ce point.

Quant à la façon dont on doit traiter les agissements des pickpockets, ce sujet relève de la sécurité publique. Des effectifs plus importants qu'à l'accoutumée avaient été prévus, avez-vous indiqué, monsieur le ministre. La doctrine d'emploi des forces de sécurité publique vous paraît-elle satisfaisante là où il s'agit d'intercepter les auteurs de tels actes, donc de dissuader les pickpockets ?

Un message aux deux présidents, pour conclure : nous ne perdrons pas notre temps à recevoir dans quelques semaines le préfet Michel Cadot, quand il aura remis son rapport.

M. Éric Kerrouche. – Le préfet de police, qui disposait de trente-six unités de forces mobiles, soit environ 33 % des forces nationales, a choisi de n'en déployer que dix. Ce choix est difficilement explicable au regard de la note que vous avez évoquée. Cette stratégie a-t-elle été validée par votre cabinet ou par vous-même ?

Comment expliquer le déploiement de la brigade de répression de l'action violente, qui n'est pas adaptée à ce genre d'événement, plutôt que des CRS ? Si les faux billets peuvent en partie expliquer ce choix, il me semble tout de même qu'une telle situation témoigne d'un problème d'anticipation stratégique.

M. Jérémie Bacchi. – Depuis samedi dernier, le club de Liverpool, ses supporters, c'est-à-dire les victimes, les grévistes du RER B et les jeunes de Seine-Saint-Denis sont tour à tour accusés d'être responsables du fiasco du Stade de France.

Monsieur le ministre, vous avez parlé d'une fraude aux faux billets massive, industrielle et organisée. Madame la ministre, vous avez évoqué de 30 000 à 40 000 supporters sans billets ou munis de faux billets, soit la moitié de la capacité totale du stade. De quels éléments concrets disposez-vous pour tenir ces propos, alors que les enquêtes n'ont pas encore abouti ? Tous les observateurs présents sur place ont souligné le caractère apparemment marginal de cette fraude. Aucune des personnes placées en garde à vue ne l'a été en raison d'intrusion frauduleuse ou de détention de faux billets...

Si vos chiffres s'avéraient exacts, comment une production industrielle d'une telle ampleur, encore jamais rencontrée sur un tel événement, a-t-elle pu passer sous les radars ?

Ne pensez-vous pas nécessaire de s'interroger sur la gestion purement sécuritaire des fans de football que nous avons connue ces dernières années ? Ne faut-il pas déplorer un manque de moyens et de compétences dans la gestion de ces flux, si bien qu'il est devenu plus simple d'interdire quasi systématiquement les déplacements ? Ainsi, sur les 380 matches de Ligue 1 cette saison, 115 interdictions de déplacement ont été décrétées.

L'usage des gaz lacrymogènes par les forces de l'ordre, y compris en direction des supporters et des familles, n'est pas sans rappeler les problèmes rencontrés depuis quelques années dans la gestion des manifestations. N'est-il pas urgent de changer la doctrine du maintien de l'ordre et de privilégier une désescalade à l'usage inconsidéré de la force ? Ne

serait-il pas également judicieux de mieux préparer les stadiers à la gestion de ce type de grand événement sportif eu égard aux échéances qui nous attendent ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Madame la ministre, vous avez évoqué l’indemnisation des supporters ayant acheté des billets de bonne foi, mais n’ayant pu accéder au stade. Pouvez-vous nous donner davantage de précisions ?

Le club de Liverpool a demandé une émission de billets papier. Aurait-il été possible de la refuser ? Si oui, qui en aurait eu le pouvoir ?

Jürgen Klopp avait appelé les supporters de son équipe à se rendre en France, même sans billet. Cet appel a-t-il pu jouer un rôle dans les défaillances constatées ?

M. Philippe Dominati. – Madame la ministre, monsieur le ministre, vous ne devriez pas vous trouver seuls face à nous tant le dysfonctionnement, ou le fiasco, de la semaine dernière concerne l’ensemble des services du Gouvernement.

Il s’agit tout d’abord d’une défaillance du système des transports d’Île-de-France, que nous dénonçons depuis des années. Nous sommes l’une des seules capitales européennes dont les transports, qui se montrent défaillants événement après événement, sont totalement gérés par l’État. Serons-nous l’otage des syndicats des sociétés de transport lors des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris faute de la mise en place d’un service minimum ?

Je veux également souligner la nouvelle défaillance de la Fédération française de football, après l’arrêt prématuré des compétitions lors de la crise sanitaire. Le ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques devrait sans doute faire preuve de davantage de fermeté à l’avenir.

Madame la ministre, le délégué interministériel chargé de rédiger un rapport sur les défaillances éventuelles n’est autre que l’ancien préfet de police et de région. À ce dernier égard, je l’avais rencontré pour évoquer l’action du Gouvernement afin de mettre en place rapidement une liaison entre l’aéroport Charles-de-Gaulle et le centre de Paris. Selon l’enquête publique, il y avait urgence à agir à l’approche des jeux Olympiques. Le Gouvernement a finalement renoncé en raison de la crise sanitaire. Vous comprenez donc que je n’attende pas grand-chose de ce rapport...

Ce qui compte maintenant, madame la ministre, ce sont les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et l’image de Paris. L’étude de ces dysfonctionnements nous intéresse assez peu ; ce qui nous intéresse, c’est de savoir ce que compte faire le Gouvernement pour modifier les choses à l’avenir.

Monsieur le ministre, je ne sais pas si des vies ont été sauvées samedi dernier. Vous reprenez d’ailleurs les termes de M. Castaner évoquant, devant l’Assemblée nationale, l’action de l’ancien préfet de police de Paris lors des incidents de l’Arc de triomphe. Je conçois que votre situation soit quelque peu difficile - vous êtes le huitième ministre de l’intérieur en dix ans - alors que le préfet de police reste, mais vous commencez à avoir un peu de « bouteille ». À l’aube de ce nouveau quinquennat, nous attendons de vous des réformes structurelles. Les effectifs et les moyens existent : ce sont les structures, et singulièrement celles de la préfecture de police, cet État dans l’État, qu’il faut faire évoluer.

Mme Esther Benbassa. – Les forces de sécurité intérieure ne rentrent plus dans les stades pour effectuer les contrôles, tous réalisés par des civils. La question de l’évaluation

et de la mobilisation des forces de l'ordre aux alentours du stade, des gares de RER et sur les trajets retour revient à la préfecture de police. Les consignes adressées aux forces de l'ordre par le préfet étaient-elles adaptées aux circonstances ? Ne faudrait-il pas être plus réactif et plus flexible en fonction des circonstances ? Cela me semblerait plus utile que d'essentialiser les Anglais pour les réduire à des hooligans. Il n'y a pas de bons ou de mauvais spectateurs, mais des situations dont il faut savoir tenir compte.

Mme Céline Brulin. – Au-delà de la disproportion entre les moyens déployés en faveur de l'ordre public et ceux déployés pour la sécurité publique la question se pose de la nature même de la doctrine du maintien de l'ordre. Entendre qu'il était nécessaire de recourir aux gaz lacrymogènes pour éviter que des supporters ne se fassent écraser n'est pas de nature à rassurer, monsieur le ministre. Cela paraît même complètement invraisemblable !

Vous avez souligné la volonté du club de Liverpool de disposer de billets papier, ce qui vous a mis la puce à l'oreille. Mais vos services de renseignement ont-ils échangé sur cette question avec ceux de Grande-Bretagne ? Vous nous reprochez de faire peu de cas de cette affaire, mais ne relève-t-il pas de votre responsabilité de comprendre pourquoi des billets facilement falsifiables sont mis en circulation et d'y remédier ?

La question de la formation des stadiers a été mise en avant fort justement. Mais *quid* de leurs effectifs ? Par le passé, ils étaient bien plus nombreux. Comment répondre à la crise de recrutement que nous connaissons ?

Pourquoi ne pas reprendre certaines des préconisations du rapport d'information de Marie-George Buffet et Sacha Houlié pour mieux associer les supporters et en faire des partenaires à part entière de l'organisation des compétitions ?

Enfin, les propos tenus sur le club de Liverpool ne sont pas de nature à apaiser les choses. Il ne faut pas oublier que plusieurs de ces supporters sont des victimes...

M. Laurent Lafon, président. – Un match opposant la France et le Danemark se tiendra vendredi prochain, au Stade de France. Dans la mesure où une grève est annoncée sur le RER B, quelles mesures comptez-vous prendre pour éviter les goulots d'étranglement que vous avez dénoncés ? Quels systèmes d'amélioration de gestion des flux allez-vous mettre en place ? Où en sont vos discussions avec la RATP ?

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques. – Nous venons de connaître un week-end assez malheureux pour le supportérisme : après nos déboires de samedi soir, nous avons tous assisté aux débordements de Geoffroy-Guichard. Nous avons globalement constaté un regain de violence cette saison dans les stades de Ligue 1, tout comme en Angleterre. Il faut s'attaquer à cette problématique avec une détermination totale.

Nous avons annoncé hier matin, avec Gérard Darmanin et Éric Dupond-Moretti, la création d'un groupe de travail conjoint. Nous voulons faire preuve d'une fermeté absolue à l'égard des auteurs de trouble, mais nous croyons aussi au dialogue avec les associations de supporters et l'instance nationale du supportérisme. J'aurai, dans quelques jours, une session de travail avec Sacha Houlié et Marie-George Buffet et je recevrai, la semaine prochaine, l'une des premières associations de supporters. Nous enclencherons cette reprise en main ensemble, à l'échelle interministérielle, afin de lutter contre la violence dans les stades.

Nous allons examiner l'ensemble du régime de la loi du 2 mars 2022 - interdictions administratives de stade, interdictions commerciales, déplacements de supporters, sanctions disciplinaires... Nous nous pencherons aussi sur la question d'une billetterie plus nominative afin de mieux contrôler les flux. Nous vous rendrons compte de ce travail.

Le maire de Saint-Étienne, Gaël Perdriau, m'a écrit pour proposer d'associer les élus locaux à ce nécessaire travail en préparant, avec les communautés de communes et les communautés urbaines, un livre blanc pour contribuer à la réflexion que nous entendons mener avec l'ensemble des parties prenantes.

Dès le prochain concert qui aura lieu au Stade de France, nous allons tenter d'introduire une billetterie électronique avec une composante *blockchain* à même de garantir le caractère infalsifiable des billets.

Je le redis : nous sommes désolés des désagréments causés à ceux des 22 000 supporters anglais qui avaient des billets parfaitement réguliers. La fête a été gâchée et 2 700 d'entre eux n'ont jamais pu activer leurs billets. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé à l'UEFA de les indemniser.

Liverpool est un très grand club et Jürgen Klopp un très grand coach. Cette équipe mérite un respect infini. Hillsborough et Heysel sont des moments de l'histoire récente de ce club qui imposent beaucoup de réserve et de dignité au moment d'évoquer les enjeux du supportérisme. Toutefois, il faut bien reconnaître cette problématique massive, organisée, de faux billets. Les supporters anglais en possession de billets valides ont d'ailleurs été les premières victimes de cette fraude. Je m'entretiendrai avec le ministre des sports britannique en tout début de semaine prochaine. Nous avons déjà évoqué ces questions avec l'ambassadrice du Royaume-Uni en France. J'adresse encore toutes nos excuses pour cette frustration.

Qui mieux que les Anglais peut savoir que ces problématiques entraînent parfois des dérives immenses ? Je ne reviendrai pas sur les propos de la baronne Louise Casey, fonctionnaire du gouvernement britannique et aujourd'hui membre de la Chambre des Lords, qui a souligné, voilà un an, les immenses difficultés éprouvées à Wembley.

Nous avons fait du mieux possible pour monter cette compétition en trois mois. Au regard du contexte géopolitique, cette finale n'aurait pu se tenir à Saint-Pétersbourg dans des conditions décentes. Nous avons su, le 4 mai, que Liverpool serait l'un des protagonistes de ce match. Je voudrais tout de même rappeler que les conditions de jeu ont été bonnes sur le terrain, que le match a pu se jouer, qu'une coupe a pu être attribuée et qu'un champion a pu être désigné. C'est aussi de cela qu'il faut se souvenir, tout comme du bon fonctionnement des « fan zones » et de l'absence de toute violence entre supporters de ces deux très grands clubs.

Nous sommes extraordinairement mobilisés sur la question des agents de sécurité, métier si essentiel au bon déroulement des événements que nous organisons. Il s'agit d'une filière en tension. Un décret créant une spécialité événementielle spécifique dans la sécurité privée avec une formation *ad hoc* a été pris le 20 avril dernier. Un travail très pragmatique a été engagé avec toute la branche professionnelle, les administrations et les organisateurs sous la coordination du Dijop, le préfet Cadot, en prévision de la coupe du monde 2023 et des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris. Nous sommes dans l'anticipation et nous menons un travail collectif pour faire en sorte que cette filière soit au rendez-vous et se montre

parfaitement complémentaire des forces de sécurité intérieure et de la police municipale, le cas échéant.

Beaucoup de questions ont été centrées sur le Dijop. Notre pays compte d'immenses serviteurs de l'État, dont il fait partie. Son expérience et ses réalisations parlent pour le préfet Cadot, également délégué interministériel aux grands événements sportifs. Il était aux manettes lors des attentats de 2015 et durant l'euro 2016 : il connaît parfaitement les questions de gestion de crise et constitue une force pour notre dispositif.

Je peux comprendre que mon tweet de ce matin ait été mal perçu. Un grand événement sportif réussi a un effet de levier sur la pratique du sport. Je souhaitais éviter tout effet inverse en rappelant combien l'activité physique était nécessaire pour chacun d'entre nous. Je voulais simplement montrer que, même dans des moments de stress, je m'astreignais au devoir d'exemplarité auquel je me suis engagée en pratiquant moi-même ces trente minutes quotidiennes.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur. – En ce qui concerne l'emploi des gaz lacrymogènes, j'ai présenté des excuses aux personnes détentrices de billets valides ne posant pas de problème d'ordre public ou étant extrêmement vulnérables - enfants, femmes enceintes, personnes handicapées... - qui ont eu à en souffrir. J'entends que les images puissent paraître choquantes. J'y insiste : les actes disproportionnés ont pu être commis par des individualités, non par la gendarmerie nationale ou la police nationale. Des sanctions seront prises, que je communiquerai à M. le président de la commission des lois et à M. le président de la commission de la culture.

Par contre, je ne vois pas comment faire reculer une foule extrêmement nombreuse, de plus de 15 000 personnes dans le premier point de filtrage, qui s'amasse et pousse ni comment distinguer ceux des supporters ayant des billets valides de ceux ayant de faux billets, sans utiliser des moyens de dispersion, les seuls à la disposition des policiers et gendarmes, à l'exception des grenades anti-encerclement et des LBD dont ils n'ont évidemment pas fait usage.

Je veux dire une nouvelle fois qu'il n'y a pas eu de blessés graves ni de morts grâce au comportement des policiers, des gendarmes, des stadiers et de l'autorité préfectorale. Il y a eu de très nombreux désagréments, un usage parfois disproportionné de la force, j'en conviens. Des conclusions sont à tirer et des sanctions à prendre, mais le but ultime de l'ordre public est bien d'éviter tout décès ou blessures graves. On peut également rendre hommage au travail des policiers et des gendarmes de la République, ce qui a été rarement souligné.

Madame Boyer, j'ai lu comme vous ces évocations d'agressions sexuelles. À ma connaissance, aucune plainte n'a été déposée. Je veux dire une nouvelle fois aux victimes de déposer plainte et rappeler aux personnes étrangères qu'elles peuvent le faire depuis leur ville d'origine. Je demande également aux journalistes de porter les éléments à leur disposition à la connaissance de la police et de la justice.

Monsieur Assouline, je peux vous communiquer le télégramme d'instruction envoyé aux forces de l'ordre. Pour en avoir fait une lecture rapide – je ne l'ai évidemment pas validé moi-même, mais j'en endosse la responsabilité – il ne comporte rien de disproportionné.

Monsieur le président de la commission des lois, le préfiltrage a permis d'éviter l'arrivée massive de personnes sans billet valide aux portes des grilles du Stade de France et sa levée a permis d'éviter des drames. Il a bien fonctionné : à 21 h, 97 % des Madrilènes sont à leur place, contre 50 % pour les supporters de Liverpool.

On peut accuser le hasard – Dieu qui se promène *incognito*, comme dirait Einstein... Mais je constate qu'il n'y a pas eu de faux billets côté madrilène, ni surnuméraire, ni forçage de porte, à l'exception d'une petite échauffourée à l'angle nord...

Oui, une grande partie des supporters britanniques se sont très bien comportés, mais des milliers d'entre eux avaient de faux billets. Ça ne veut pas dire qu'il ne faut pas revoir un certain nombre de choses, mais je constate que pour le même événement avec la même grève, avec les mêmes gendarmes mobiles, avec le même préfet de police, avec le même ministre de l'intérieur, dans le même stade, dans le même pays, il y a eu des comportements différents...

Dès le lendemain se produisait l'intrusion inacceptable sur le terrain, à Saint-Étienne. Lorsque le ministre de l'intérieur interdit des déplacements de supporters, ce n'est jamais de bon gré ; je refuse, parfois, des interdictions proposées par les services, je relis chacune des décisions qu'on me propose. J'ai été moi-même très longtemps supporter dans le Nord : je vois très bien la joie et le bonheur que cela apporte. C'est toujours la division nationale de lutte contre le hooliganisme et les préfets qui proposent ce type de décisions.

Les incidents dans les matchs de football se multiplient ces derniers mois ; j'ai moi-même présidé avec le garde des sceaux une réunion voilà six mois avec la Fédération française de football sur le sujet. N'oublions pas qu'il y a encore quelques semaines, un joueur de foot professionnel a été agressé sur le terrain par des supporters. Le *fan* de foot que je suis le regrette, mais on ne constate pas ce problème dans d'autres sports.

Il faut être de mauvaise foi pour ne pas voir que les matchs de football, particulièrement ceux impliquant des clubs à risques, posent des problèmes, notamment concernant la vente à la sauvette, une délinquance effectivement très préoccupante. Mais le problème devrait être en grande partie réglé grâce à l'amende forfaitaire délictuelle que vous avez votée : comme pour la consommation de drogue ou l'installation illicite sur un terrain, elle permettra d'éviter la procédure longue et difficile qui a cours aujourd'hui.

Madame la sénatrice, je partage votre désappointement quant au fait qu'il n'y ait pas eu de fouille, mais au bout d'un moment, devant la foule, nous n'avons contrôlé ni les billets ni les personnes, puisqu'il fallait faire rentrer des gens dans un stade, alors que d'autres, des femmes, des enfants risquaient d'être écrasés contre les grilles.

Monsieur Richard, la ligne B ne fonctionne pas toujours très bien... Je constate d'ailleurs que, vendredi prochain – c'est sans doute un hasard si c'est aussi le jour du match France-Danemark – une nouvelle grève est prévue. Ce n'est certes pas la première fois, mais, même en cas de grève du B, le RER D n'a jamais accueilli 35 000 personnes de plus au stade. Quiconque a géré une collectivité locale, sait très bien qu'accueillir 40 ou 50 % de personnes de plus que ce qui est prévu n'est pas une mince affaire. Or la grève du RER B aurait dû générer deux fois plus de voyageurs sur le D, pas trois fois et demie plus !

Il faut peut-être prévoir désormais, lorsqu'il pourrait y avoir 40 000 personnes surnuméraires autour d'un stade, que les moyens en UFM soient revus à la hausse. À ce

propos, monsieur le sénateur, ce n'est pas trente-six, mais trente-trois UFM que nous avons mis à disposition du préfet de police, soit un tiers de celles qui sont à disposition du ministre de l'intérieur. C'est effectivement mon cabinet, sous mon autorité, qui, tous les jours, valide cette répartition. J'ai moi-même reçu le préfet de police la semaine précédente pour qu'il m'explique succinctement le dispositif qu'il mettait en place ; je veux rappeler ici toute la confiance qu'il m'inspire.

Pourquoi n'y en a-t-il eu que dix sur trente-trois autour du Stade de France ? C'est qu'il en fallait quatre autour des « fan zones », deux dans les aéroports, quatre sur les Champs-Élysées, mais aussi pour la nuit, sur les aires d'autoroute, dans les transports en commun, des unités de repli en cas d'attentat ou de manifestation. Il n'était pas disproportionné d'imaginer que dix suffiraient au Stade de France – c'est toujours deux de plus que pour la finale de la Coupe de France. C'était même un peu surévalué, en réalité : ce qui nous a manqué, ce ne sont pas des effectifs d'ordre public, mais de sécurité publique.

Il faut dire aussi que la France manque cruellement d'UFM ; nous devons parfois un mois de congé aux gendarmes mobiles et aux CRS qui ont fait la Nouvelle-Calédonie, les Antilles, la présidence française de l'Union européenne, les grands événements sportifs, les déplacements des autorités. Or quinze de ces unités ont été supprimées en dix ans – mais nous proposons d'en recréer onze.

Monsieur le sénateur Dominati, la difficulté est liée à la fonction : depuis que je suis ministre de l'intérieur, on a réclamé six fois ma démission lors d'auditions au Parlement. Aujourd'hui, on ne l'a pas fait... C'est de bon augure ! Mais je sais que cela n'a rien de personnel. En son temps, l'opposition avait réclamé la démission de M. Cazeneuve lors de l'affaire de Sivens.

Quand je suis devenu ministre de l'intérieur, les syndicats de police disaient : les ministres passent, les syndicats restent. Je constate que, grâce au Président de la République, le ministre de l'intérieur est resté. J'espère que cette continuité permettra d'engager des réformes que nous appelons tous de nos vœux. Je serai toutefois moins dur que vous sur la réforme de structure de la préfecture de police...

Madame la ministre des Sports et moi-même n'organisons pas les matchs de football en France, nous ne tenons pas la billetterie, nous n'embauchons pas les stadiers, nous ne contrôlons pas les billets et nous ne touchons pas l'argent qui va avec... La responsabilité est donc à tout le moins partagée dans cette affaire.

Je fournirai à la commission tous les documents souhaités.

Madame de La Gontrie, après vérification, l'hélicoptère qui a volé au-dessus du Stade de France appartenait à l'organisateur et non aux forces de l'ordre. Nous n'avons pas d'images aériennes. N'hésitez pas à voter la prochaine loi qui donnera les moyens nécessaires au ministère de l'intérieur ! Nous n'avons pas le droit de capter de telles images, même par hélicoptère.

Sur la modernisation de l'ordre public, sur la formation de nos policiers, sur la gestion des grands événements, sur la lutte contre la délinquance, sur la lutte antidrones, sur les images que nous pourrions utiliser, sur les attaques cyber, il est évident que le Gouvernement, et le ministère de l'intérieur en particulier, a des efforts très importants à fournir pour la coupe du monde de rugby, qui rassemblera 2,5 millions de personnes, et pour

les jeux Olympiques. Je propose de venir vous présenter périodiquement la modernisation réalisée en prévision de ces échéances. Élu moi-même, je crois profondément à l'intérêt des contre-pouvoirs et à l'inspiration qu'apportent la Haute Assemblée comme l'Assemblée nationale.

M. François-Noël Buffet, président. – J'ai omis de préciser que le président Kanner étant à des funérailles, il ne pouvait pas être présent cet après-midi. Ancien ministre des sports, il m'a dit à quel point il le regrettait.

Avec cette audition, nous venons de franchir une première étape vers la vérité, absolument nécessaire pour que nous puissions organiser des manifestations de très haut niveau dans les mois et années qui viennent, comme nous l'avons fait par le passé. Nous souhaitons qu'elles soient une réussite.

Nous sommes déterminés à savoir comment les choses ont été organisées et quelles erreurs ont pu être commises. C'est essentiel, dans notre fonction de contrôle du Gouvernement.

Il est nécessaire de disposer d'éléments complémentaires. Monsieur le ministre, je vous remercie de nous communiquer rapidement ceux que nous ne manquerons pas de vous demander. Nous acceptons volontiers de vous retrouver régulièrement devant la commission pour évoquer les évolutions de doctrine et les manières de faire de notre police. Nous la soutenons dans sa mission difficile mais cette mission doit être parfaitement définie et adaptée, dans notre cadre républicain.

Merci à toutes et à tous.

La réunion est close à 20 h 05.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo.

Mercredi 8 juin 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et de M. Claude Raynal, président de la commission des finances -

La réunion est ouverte à 10 h 50.

Mission conjointe de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public – Présentation du rapport d'information

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Nous avons le plaisir d'accueillir le président Laurent Lafon et nos collègues de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication pour une séance de restitution des travaux de nos deux rapporteurs sur le financement de l'audiovisuel public.

Comme vous le savez, notre rapporteur spécial des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », M. Roger Karoutchi, et notre collègue rapporteur de la commission de la culture, M. Jean-Raymond Hugonet, ont conduit, à la demande de nos deux commissions, une mission conjointe de contrôle sur ce thème.

Ce type de travaux conjoints entre nos deux commissions n'est pas un exercice inédit, puisque, déjà, en 2015, notre ancien collègue Jean-Pierre Leleux et notre collègue André Gattolin s'étaient associés pour travailler ensemble et faire des propositions sur ce même sujet. Malheureusement, la question n'est toujours pas réglée et il nous revient de remettre l'ouvrage sur le métier.

La mission de nos rapporteurs est d'autant plus importante que le Gouvernement a annoncé vouloir inscrire dans le prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR), que nous devrions examiner en juillet, la suppression de la redevance audiovisuelle. Cette suppression pose de très nombreuses questions auxquelles nos rapporteurs tenteront d'apporter des réponses.

Avant de leur donner la parole pour qu'ils nous fassent part de leurs analyses et recommandations, je laisse la parole au président Laurent Lafon.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Avant toute chose, je tiens à remercier le président Claude Raynal et le rapporteur général Jean-François Husson d'avoir accepté le principe de cette mission conjointe de contrôle consacrée au financement de l'audiovisuel.

Comme vient de le rappeler le président Raynal, il s'agit là d'une étape de plus dans la longue et fructueuse collaboration que nos deux commissions entretiennent depuis plusieurs années sur les sujets relevant de leurs domaines de compétences, et au sein desquels l'audiovisuel public tient une place de choix.

Ainsi, je rappellerai qu'en 2010 nos collègues Catherine Morin-Desailly et Claude Belot présentaient déjà, de concert, un rapport consacré aux comptes de France Télévisions.

Plus près de nous, ainsi que l'a souligné le président Raynal, André Gattolin et Jean-Pierre Leleux proposaient 27 mesures destinées à refonder un audiovisuel public dont ils jugeaient la gouvernance, l'organisation et le financement à bout de souffle. Ils recommandaient de remplacer la contribution à l'audiovisuel public (CAP) par une taxe universelle payée par chaque foyer, solution qui présentait l'avantage de moderniser l'assiette de la CAP en tenant compte des nouveaux modes d'accès aux services audiovisuels.

Après des années de réflexion, d'aucuns diraient de tergiversations, le Président de la République en a décidé autrement. Il a annoncé son intention de supprimer la redevance dès 2022 sans pour autant préciser la nature des ressources qui contribueraient, à l'avenir, à garantir un niveau de financement adéquat à l'audiovisuel public.

À l'issue du conseil des ministres officialisant cette suppression, Bruno Le Maire s'est contenté d'indiquer que « le financement de l'audiovisuel public serait assuré dans le respect de l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias ».

Faute de précisions supplémentaires concernant les modalités de ce financement, il nous a semblé nécessaire de confier à nos rapporteurs respectifs, avant l'examen du prochain PLFR, le soin d'examiner les différentes possibilités qui s'ouvrent à nous en ce domaine et d'évaluer les marges de manœuvre restant à notre disposition.

Je remercie par conséquent Roger Karoutchi et Jean-Raymond Hugonet d'avoir accepté cette mission conjointe et d'avoir travaillé aussi rapidement et efficacement sur ce sujet au cours des semaines écoulées.

Nous sommes impatients, chers collègues, de connaître votre diagnostic sur cette question stratégique, tant pour le financement de l'audiovisuel que pour l'état de nos finances publiques.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Nous sommes exceptionnellement rassemblés aujourd'hui pour examiner les conclusions d'un rapport conjoint de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public. Ce rapport arrive à point nommé après que le Président de la République a annoncé pendant la campagne électorale son intention de supprimer la contribution à l'audiovisuel public au nom de la défense du pouvoir d'achat.

Une réforme de la CAP était certes nécessaire, le Sénat l'a dit régulièrement depuis 2015, notamment par le biais du rapport de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin. L'évolution des usages a, en effet, tendance à réduire la possession de téléviseurs qui sert de base au paiement de la CAP. La suppression complète de la taxe d'habitation en 2023 condamnerait cette ressource et nécessiterait d'en trouver une autre. Je rappelle que le Sénat avait fait part de sa préférence pour la création d'une taxe universelle sur le modèle allemand. Cette taxe aurait permis d'assurer la prévisibilité des ressources dans la durée et d'éviter les ajustements intempestifs. Par ailleurs, il me semble que le fait de devoir payer pour bénéficier d'un service ne constitue pas un mauvais principe tant on peut considérer que « ce qui n'a pas de prix n'a pas de valeur ». En supprimant la CAP, c'est le lien entre les Français et l'audiovisuel public qui risque de s'affaiblir.

Nous prenons acte de la décision du Président de la République, qui a fait de la suppression de la CAP un engagement devant les Français. Cette suppression aura lieu dans la prochaine loi de finances rectificative (LFR) et l'enjeu est moins de savoir si nous y sommes ou non favorables que de déterminer les garanties qui pourront entourer la nouvelle ressource publique appelée à financer l'audiovisuel public.

Mais au-delà de la nature et du montant de cette ressource, nous pensons également que la question des missions et de l'organisation du service public de l'audiovisuel doit être à nouveau posée : quels moyens pour quelles missions ?

Face à la révolution numérique en cours dans le secteur des médias, à la « plateformes » et aux rapprochements engagés entre les médias privés, c'est l'avenir de l'audiovisuel public qui est en jeu. Ses programmes doivent rester attractifs et accessibles.

Pour différentes raisons, la réforme de l'audiovisuel public n'a pu aboutir lors du précédent quinquennat, alors même que le projet de loi Riester promettait des avancées importantes. Le temps perdu ne se rattrape pas, le retard de l'audiovisuel public ne s'est pas réduit au cours des dernières années, bien au contraire. Si Radio France et Arte ont fait preuve d'initiatives pertinentes dans le numérique, on ne saurait en dire autant de France Télévisions avec Salto. Par ailleurs, les mutualisations menées « par le bas » ont très vite trouvé leurs limites. Comme l'ont indiqué plusieurs de nos interlocuteurs, il est difficile pour l'État d'arbitrer lorsque les entreprises n'ont pas envie de travailler ensemble.

C'est la raison pour laquelle nous considérons que la question de la réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public constitue un aspect incontournable de son avenir et des moyens qui lui seront consacrés. Alors que le regroupement de l'audiovisuel public semblait utopique en 2015 lorsque le Sénat a proposé la création d'un *holding* public, il est aujourd'hui considéré comme inéluctable par la plupart des acteurs. Nous proposerons d'avancer dans cette direction de manière plus déterminée, car il n'est plus temps de tergiverser.

Je laisse la parole à Roger Karoutchi pour présenter les aspects budgétaires et financiers de nos conclusions.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Je dirai les choses sans détour : nous sommes mis brutalement devant le fait accompli et sans négociation préalable. Lors de la campagne électorale, le Président de la République a annoncé la suppression de la redevance audiovisuelle dès cette année. On imaginait qu'elle aurait lieu à l'horizon d'un an, après un débat parlementaire sur une éventuelle réforme de l'audiovisuel. Or la suppression est prévue dès l'adoption de la loi de finances rectificative au mois de juillet, avec le remboursement des versements effectués depuis le mois de janvier par les contribuables mensualisés.

J'aurais de loin préféré un projet de réforme audiovisuelle, examiné dans le cadre d'un débat parlementaire sur les missions et le périmètre du service public. C'était le minimum. Mais la messe est dite...

Nous avons auditionné presque tous les présidents de chaînes de radio et de télévision publiques. Ils nous ont demandé non pas de s'arc-bouter sur la taxe universelle, mais de préserver la prévisibilité et le niveau des crédits publics, ainsi que les moyens de travailler ensemble.

Sur le plan financier, on nous annonce de manière inédite que l'État se dispensera des 3,1 milliards d'euros – 3,7 milliards avec les dégrèvements – que rapportait la redevance. Mais par quoi tout cela sera-t-il compensé ? Pour l'heure, ce sera seulement par le déficit et la dette. Le Président de la République a très clairement évoqué une mesure de pouvoir d'achat. C'est humiliant pour l'audiovisuel public, qui avait besoin de soutiens et de financements.

À la place de la suppression pure et simple de la redevance, plusieurs options étaient possibles ; mais elles ont toutes été refusées par le Gouvernement. Nous les avons également étudiées. Ainsi, la mise en place d'une taxe sur les 12,5 milliards d'euros de ventes de téléviseurs, portables ou autres supports électroniques, imposerait l'application d'un taux de 30 %. Cette mesure ne serait évidemment pas favorable au pouvoir d'achat.

Certains rêveraient que l'audiovisuel public bénéficie d'un prélèvement sur recettes et soit ainsi placé au niveau de l'Union européenne ou des collectivités locales. La dotation accordée serait ainsi garantie sans aucune remise en cause ultérieure par des gels ou réductions de crédits. Cette solution nous paraît impossible, sous peine d'entraîner dans son sillage l'hôpital, l'éducation ou l'armée.

Comment peut-on trouver des garanties pour le financement ? La mission budgétaire détaillera chacun des budgets des différentes chaînes concernées. L'intégration des crédits dédiés à l'audiovisuel public au sein d'une mission budgétaire permettra, en outre, d'inclure ce financement dans la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et de répondre ainsi à un impératif de prévisibilité. S'agissant de la garantie, je le rappelle, la contribution actuelle n'en était pas une, et le Parlement avait en théorie la main sur son niveau. D'ailleurs, la diminution d'un euro de la contribution a donné lieu à un vrai débat dans l'hémicycle. Néanmoins, aucune modification substantielle n'a été enregistrée depuis un certain temps, nonobstant, sur la période 2018-2022, les économies de 190 millions d'euros, dont l'essentiel a été réclamé à France Télévisions. Cet objectif a été respecté par les chaînes publiques.

Pour renforcer la garantie de financement, nous proposons également de créer une autorité habilitée, indépendante de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Cette autorité supérieure de l'audiovisuel public – ASAP –, présidée par un magistrat de la Cour des comptes, compterait quatre personnalités qualifiées nommées par les commissions des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat. L'autorité supérieure devra donner au Parlement un avis éclairé pour les votes futurs, en présentant les défis en matière de financement, les évolutions nécessaires sur le montant du financement permettant à l'audiovisuel public d'accomplir ses missions de service public. Les moyens alloués doivent pour le moment être maintenus au niveau existant. Ils seront ajustés en cas de modification du périmètre.

Un débat parallèle s'est tenu sur la ressource complémentaire que représente la publicité. Celle-ci oblige à des efforts d'audimat, parfois étrangers au service public. Pour y remédier, d'aucuns suggèrent d'augmenter la contribution étatique. Nous proposons raisonnablement de maintenir la publicité dans la journée, pour une recette à hauteur d'environ 350 millions d'euros, d'engager les programmes dès 20 h 30, et non pas 21 h 10, et de supprimer tous les parrainages sur France Télévisions et Radio France, qui atteignent environ 70 millions d'euros. Quoi qu'il en soit, un dialogue devra être engagé avec les chaînes publiques. Leurs patrons sont prêts à une redéfinition du service public.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – J'en viens maintenant à la question des structures et de la gouvernance.

Les différentes sociétés de l'audiovisuel public ont des identités fortes et leurs publics ne se confondent pas nécessairement. L'objectif n'est donc pas de fusionner les offres et d'imposer une seule ligne éditoriale. L'intérêt d'un regroupement est de rassembler les moyens pour être plus efficace, plus innovant et plus puissant, en particulier sur le numérique. Les coopérations entre les entreprises de l'audiovisuel public n'avancent pas, car elles nécessitent de trancher des différends entre les diverses directions et de faire arbitrer les différentes tutelles. Il aura fallu quatre ans pour mettre en place les matinales communes à France 3 et à France Bleu ; plus de cinq ans après sa création, France Info ne dispose toujours pas d'une rédaction commune, tandis qu'en matière d'éducation France Télévisions et Arte ont lancé des offres concurrentes faute de pouvoir se mettre d'accord.

Le temps est venu de mettre un terme à une exception française. Seules la France et la Suède disposent aujourd'hui d'un audiovisuel aussi dispersé entre radio d'un côté et télévision de l'autre.

Depuis 2015, les coopérations menées ont eu pour mérite de rapprocher les équipes et d'inscrire dans les esprits l'horizon du rapprochement. Il n'est donc plus indispensable de passer par l'étape transitoire que constituait la *holding* que nous proposons en 2015. C'est une fusion de France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) que nous proposons aujourd'hui : un seul dirigeant, un seul conseil d'administration, une seule stratégie déclinée sur différents supports pour atteindre tous les publics.

La création d'une entreprise unique doit permettre de concentrer les moyens et de supprimer les nombreux doublons. Elle devra certes s'accompagner d'une convergence des statuts des personnels, mais celle-ci pourra se faire dans la durée, notamment en proposant un nouveau statut commun pour les nouveaux embauchés. Nous proposons que cette entreprise

unique soit créée au 1^{er} janvier 2025, ce qui laisserait deux années pour voter un texte de loi et préparer le rapprochement des structures.

La création de cette société unique de l'audiovisuel public national, qui pourrait reprendre le nom de « France Médias », n'aurait pas de conséquences sur le statut d'Arte France et de TV5 Monde, qui conserveraient leur spécificité et leur autonomie.

Trois chantiers prioritaires pourraient être lancés par cette nouvelle société concernant le numérique, l'information et l'offre locale.

Concernant tout d'abord le numérique, nous pensons essentiel de mieux positionner l'offre de programmes publics sur les interfaces des distributeurs et sur les télécommandes des téléviseurs avec une touche spécifique qui donnerait accès à l'univers des programmes publics. L'objectif ne serait pas nécessairement de créer une offre unique, mais il s'agirait de mieux coordonner l'accès aux offres publiques à travers un portail commun.

La création de la société unique permettrait cependant à France Télévisions de créer une nouvelle offre numérique à la suite de la sortie de Salto en agrégeant des programmes du groupe de télévision, de l'INA et des captations de Radio France.

Concernant l'information, nous préconisons d'inverser la logique qui existe aujourd'hui. Au lieu de conserver des structures séparées et exceptionnellement de réunir des moyens pour poursuivre des objectifs communs, il s'agirait de créer une véritable *newsroom*, c'est-à-dire une structure commune réunissant l'ensemble des journalistes de France Télévisions, de Radio France et de France Médias Monde, qui pourrait être organisée en trois pôles distincts couvrant respectivement l'international, le national et le local. Ces pôles seraient chargés d'alimenter les différents supports et antennes qui pourraient conserver leur identité. L'existence d'une telle *newsroom* francophone permettrait de supprimer les doublons, de renforcer l'expertise et de favoriser la réactivité. Les rédactions en langues étrangères seraient maintenues et développées au sein du pôle international, tandis que le pôle local aurait pour mission de développer le maillage régional et ultramarin sur l'ensemble des supports.

Enfin, concernant précisément l'offre locale, l'enjeu aujourd'hui est de créer un véritable média de service public territorialisé qui puisse décliner son offre éditoriale sur tous les supports. C'est la raison pour laquelle nous proposons de réunir France 3 et France Bleu dans une même filiale de la société unique qui pourrait être dénommée « France Médias Régions ». Cette structure aurait pour mission de réorganiser à la fois l'offre et la présence territoriale de France 3 et de France Bleu pour proposer des programmes conçus au plus près des territoires en partenariat avec les collectivités territoriales. Cette fusion de France 3 et de France Bleu devrait également permettre de repenser les méthodes de travail en adoptant des modes de production plus souples et réactifs.

Voilà, brièvement, les contours du projet d'avenir que nous proposons pour un audiovisuel public regroupé, conforté et repensé. La suppression de la CAP crée une incertitude, voire des craintes de la part des responsables de l'audiovisuel public. Nous proposons donc de changer de cap pour mettre fin à l'éparpillement des moyens et des initiatives.

Un projet ambitieux tourné vers l'avenir et le numérique avec une offre éditoriale recentrée sur les valeurs du service public constituera, à notre sens, la meilleure façon

d'obtenir de la part de l'autorité indépendante dont nous proposons la création – l'ASAP – un niveau de financement suffisant.

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Merci, messieurs les rapporteurs, pour cette synthèse de votre mission conjointe. Nous passons à la séquence des questions-réponses.

M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances. – À mon tour de remercier les deux rapporteurs spéciaux. Nos débats d'aujourd'hui anticipent ceux que nous aurons lors du prochain PLFR. Indépendamment du bien-fondé de la contribution à l'audiovisuel public, la suppression brutale de cette contribution représentera 3 milliards d'euros en moins pour les finances de l'État. Ce n'est pas négligeable, d'autant que ce sujet n'a fait l'objet d'aucun travail préparatoire. Comme l'a signalé Roger Karoutchi, c'est la politique du fait accompli.

Faute de recettes nouvelles, pourrait-on réaliser des économies en supprimant des doublons et, si oui, dans quelles proportions ?

M. David Assouline. – Comme l'a dit Roger Karoutchi, la suppression de cette redevance est une décision historique, et non un simple ajustement. Celle-ci conforte notre exception française, puisque ce mode de financement est dominant dans tous les grands pays démocratiques européens. Non seulement nous ne l'avons pas modernisé comme l'ont fait nos voisins, mais il va être supprimé ! Conséquence : le lien qui existe entre les Français et l'audiovisuel public – « l'actionnariat populaire », selon les termes de Jack Ralite – sera rompu, entraînant inéluctablement une perte de visibilité. Je connais cette pente : c'est le premier pas vers la privatisation de l'audiovisuel public ou de certaines de ses composantes.

Une telle suppression exige un vrai débat parlementaire, une réelle concertation. Elle est sortie du chapeau durant la campagne présidentielle, et selon M. Karoutchi, on ne pourrait pas faire autrement. Auriez-vous déjà abdiqué ? Nous avons la main sur les questions budgétaires, et même si le combat paraît perdu d'avance, le Parlement exercera au moins son devoir de débat et de remise en cause de cette décision qui est tout sauf anodine.

J'appelle l'ensemble de mes collègues à continuer à défendre la redevance, en vertu de notre consensus sénatorial et du rapport de M. Leleux, qui préconisait de créer une contribution universelle à l'instar de l'Allemagne.

Enfin, une inflation de 5 % représente 125 millions d'euros, qui devront être ajoutés pour que l'audiovisuel dispose des mêmes moyens qu'avant. Sinon, bien que masquée, la baisse sera nette. Compte tenu des difficultés financières déjà existantes, les prévisions concernant le financement du secteur ne sont plus garanties. De « bonnes âmes » invoqueront la privatisation, qui ne coûterait rien aux contribuables. En réalité, les 3,7 milliards d'euros seront payés d'une autre façon. Mais cela fragilisera un édifice ancien garant de notre audiovisuel public de qualité !

M. Philippe Dominati. – Je remercie les rapporteurs de ce coup d'éclairage sur l'audiovisuel public. Sachant que notre pays est le deuxième le plus fiscalisé d'Europe, la suppression d'une redevance ou d'une taxe ne me chagrine pas. J'avais d'ailleurs proposé à plusieurs reprises des amendements en ce sens.

Le prérequis est de savoir quel est le domaine de l'audiovisuel public ? Actuellement, il y a sur la mosaïque plus de chaînes de télévision que de boulangeries. Faut-il pour autant des redevances pour financer les commerces traditionnels ? Je ne le pense pas. Mais il faut redimensionner le périmètre, qui est beaucoup trop large. Le fait de supprimer la redevance au lieu de provoquer la réforme n'est pas nécessairement négatif.

Nous n'avons pas évoqué la concentration. En défenseur de la concurrence, je ne suis pas favorable à une grande société. Or ce débat semble masquer la fusion problématique de deux chaînes privées. Effectuée dans l'indifférence générale, elle est destinée à obtenir 75 % des recettes publicitaires.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci aux deux rapporteurs pour leur important travail, réalisé à chaud. Depuis longtemps, la culture finance essentiellement ses nouvelles missions par de la fiscalité affectée. Avec la suppression de la redevance, le Gouvernement fait machine arrière afin de remettre dans le budget général le financement d'un service public. Il aurait fallu qu'il expliquât sa doctrine budgétaire en la matière.

Comment financer le service public de la culture ? Jusqu'à présent, on considérait que la solution provenait des utilisateurs. Un autre moyen de financement pourrait émaner du budget général de la Nation. Avant tout, il faut s'interroger sur la nature du service public de l'audiovisuel. À quoi sert-il ? Je regrette que la question ait été abordée ainsi ; l'audiovisuel méritait mieux...

M. Marc Laménie. – Merci aux présidents, aux rapporteurs, et à tous ceux de nos collègues qui participent à ce débat complexe. Quel est le rôle du Parlement ? Nous avons le sentiment d'être mis devant le fait accompli ; n'oublions pas l'histoire de l'audiovisuel public. Comment compenser les 3,7 milliards d'euros de moindres recettes fiscales ? Que faire pour remédier à ce nombre pléthorique de chaînes ? *Quid* du rapport de nos collègues de 2015 ? Comment faire pour qu'il ne reste pas lettre morte ?

Mme Sylvie Robert. – Merci à nos rapporteurs pour cette mission de contrôle. Je vois dans ce rapport une question de forme et de fond. Le fait d'acter la suppression de la CAP entraînera des conséquences très importantes. Plusieurs hypothèses auraient pu être envisagées, et le rapport de M. Leleux de 2015 appelait une réflexion approfondie.

Nous serons le premier pays européen à supprimer le dispositif, bien que sa fragilité ait été encadrée. L'Allemagne a au contraire augmenté la taxe – fixée à 220 euros – et l'a modernisée. La suppression de la CAP pose aussi la question de l'avenir d'Arte France ; c'est un travail commun très performant, notamment sur sa plateforme numérique. Cette décision historique interroge sur la capacité de la France à maintenir le financement de l'audiovisuel public et de Arte. Elle est extrêmement dangereuse en termes de concentration et risque d'appauvrir toute la filière, notamment le cinéma.

M. Jérôme Bascher. – Merci aux rapporteurs. Je n'ai pas du tout le même ressenti sur le rapport. Il s'agit selon moi d'un travail prospectif en cas de suppression de la CAP. Il n'est nullement question « d'acter », et nous avons tous à cœur que le Parlement vote les recettes et les dépenses.

On peut s'interroger tous les ans sur le montant de la redevance ou sur la dépense publique au profit de l'audiovisuel public, mais cela ne change rien au résultat dans la loi de finances. Certes, nous n'avons pas eu le courage de moderniser les choses depuis vingt ans,

mais Bercy n'est pas le seul responsable. L'influence des grands promoteurs de l'internet a aussi joué un rôle.

Les gains de productivité résultant de la fusion ont-ils été chiffrés ? L'objectif est-il juste de prélever des recettes sur le dos du privé ?

M. Michel Laugier. – Je remercie les présidents et les rapporteurs. Cette suppression est inattendue, mais nous commençons à être habitués à cette pratique depuis la disparition de la taxe d'habitation, dont les 24 milliards d'euros n'ont jamais été compensés.

Le Sénat a toujours été proactif dans ce domaine – je citerai à mon tour le rapport de Jean-Pierre Leleux. Devant le fait accompli, le Sénat vient encore en première ligne pour formuler des propositions intéressantes sur la réforme de l'audiovisuel public. À l'ère du numérique, la réforme est indispensable. Comment financer cette nouvelle organisation du secteur ? Et pour quel montant ?

M. Éric Bocquet. – Je n'ai pas bien compris l'origine de la ressource qui financerait cette nouvelle mission budgétaire. Cette annonce de suppression de la redevance au détour d'une campagne électorale témoigne d'un véritable mépris des missions de service public. À ce propos, je partage l'appel de David Assouline à se mobiliser.

Dans les années 1980, la privatisation de TF1 avait été engagée au nom du « mieux-disant culturel ». Peut-on s'en remettre à la loi du marché pour réguler la situation ? L'enjeu est politique. Il est urgent de résister, de porter une autre ambition pour le service public. Et le lien indéfectible entre la Nation et son service public octroie un droit de regard. Souvenons-nous des questions posées dans le rapport de la commission d'enquête relative à la concentration dans les médias au sujet de la crédibilité de l'information et de la déontologie.

M. David Assouline. – Une question a surgi dans l'actualité concernant le sport, qui est de plus en plus rare à la télévision publique du fait des coûts élevés des droits de retransmission et de la disparition de la publicité sur le service public de l'audiovisuel après 20 heures. Ce phénomène touche particulièrement le football, le Tour de France et Roland Garros, où un match important a été diffusé le soir sur Amazon. Avez-vous envisagé la possibilité d'autoriser la publicité tardive pour des retransmissions sportives importantes ?

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – À titre personnel, je pense que le présent rapport reste prudent, à une époque où un certain nombre de budgets sont soumis à des baisses régulières. En définitive, comme on l'a vu à d'autres occasions, les diminutions d'impôts se répercutent sur la dette. Le gouverneur de la Banque de France a lui-même déclaré qu'il fallait arrêter de diminuer les impôts. Quant à la mission des inspections, il faudrait disposer de ses analyses pour adopter une position. À cet égard, il me semble que notre mission se prononce un peu tôt dans le débat politique qui doit s'ouvrir sur ce sujet.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Je tiens à signaler la qualité des travaux réalisés et le bien-fondé du calendrier des propositions. Nous sommes le 10 juin, le processus de suppression de la CAP sera achevé à la fin du mois de juillet. Il fait partie d'un ensemble de mesures populaires en ce qu'elles portent sur le pouvoir d'achat. Le risque est de remplacer le débat par une approbation pure et simple et d'affaiblir le levier public. C'est pourquoi j'approuve les propositions de nos deux rapporteurs, qui abordent aussi la question sous l'angle structurel. La proposition de fusion vise en effet à

réorienter le débat vers une réflexion plus stratégique. C'est peut-être autour de ces notions que pourrait se dégager le consensus sénatorial.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Les déclarations du Président de la République lui appartiennent, et je ne suis pas celui qui a annoncé que la suppression de la redevance audiovisuelle passerait en conseil des ministres ce mois de juin, puis devant le Parlement au mois de juillet. J'entends que les législatives puissent changer la donne, mais tant que ce gouvernement est là et fait des propositions, nous nous devons de réagir et d'agir. Le débat sur la taxe universelle, évoqué par le président Lafon, est bien sûr légitime et nous pouvons nous faire plaisir en faisant valoir notre position, mais ce n'est pas ce que propose le Gouvernement. Or, jusqu'à preuve du contraire, il dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale...

Tous les présidents de chaînes nous ont mis en garde : « Si vous vous arc-boutez sur la défense de la redevance alors qu'elle sera de toute façon supprimée, vous ne nous protégerez pas par ailleurs. » Nous devons donc avancer et profiter du débat qui aura lieu au mois de juillet pour demander des garanties et des ajustements tenant compte de l'inflation. Tant qu'une réforme d'ampleur de l'audiovisuel redéfinissant le périmètre des missions de service public ne sera pas sur la table, les moyens actuels dont dispose l'audiovisuel public doivent être assurés.

Je tiens par ailleurs à rassurer mes collègues en ce qui concerne Arte et TV5 Monde, qui sont protégées par des traités internationaux. Elles disposent de plusieurs actionnaires européens et ne sont pas tributaires d'une simple réforme budgétaire à l'échelle de la France. Nous souhaitons que ces chaînes bénéficient d'un effort budgétaire, notamment en direction de la plateforme numérique d'Arte, qui constitue un réel succès. TV5 et l'ensemble des chaînes de France Médias Monde ont également besoin de moyens supplémentaires, car la présence de la France dans la francophonie et dans le monde est une nécessité de service public. Je suis un ferme défenseur du service public. Nous pouvons discuter des missions et du périmètre de l'audiovisuel public, mais il n'est pas question de le remettre en cause ; nous devons au contraire le protéger. Si nous souhaitons la création d'une autorité, qui serait en réalité à la main du Parlement, lequel nommera quatre des cinq membres qui la composent, c'est bien pour qu'il soit amené à jouer un rôle essentiel dans la définition des moyens actuels et futurs accordés à l'audiovisuel public.

Si on se contente d'afficher notre désaccord sur la suppression de la CAP, la position du Gouvernement ne changera pas et nous n'obtiendrons aucune garantie lorsque le texte sera examiné. La mission budgétaire doit être garantie, en liaison avec l'ensemble des responsables de chaînes publiques.

S'agissant de la fusion des différentes chaînes, qui pourrait aboutir à terme à des économies comprises entre 5 % et 10 %, même les présidents de chaînes qui y sont très favorables estiment que dans l'immédiat, il y aura un coût.

Notre position est simple : nous n'avalisons pas la suppression de la redevance par plaisir, mais nous souhaitons que le Parlement ne soit pas mis devant le fait accompli en juillet. Pour ne pas perdre la main et pour éviter que les gels et réductions de crédits soient décidés sans contrôle, nous devons définir des seuils et mettre en place une autorité indépendante qui protégera l'audiovisuel public.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Je souscris aux propos de mon collègue.

En réponse à Sylvie Robert, concernant la situation d'Arte France, je tiens à rappeler que son rythme budgétaire est par nature différent de celui des autres chaînes de l'audiovisuel public, car il s'agit d'une chaîne franco-allemande. À ce titre, Arte France est davantage tributaire d'une vraie relation d'État à État entre la France et l'Allemagne que de la redevance audiovisuelle. Bruno Patino, son président, estime avoir besoin de 30 millions d'euros pour le développement de la plateforme numérique, dont le succès est avéré. Les Allemands sont prêts à abonder, la France est à la traîne.

Notre collègue David Assouline a mis l'accent sur le sport. Le sport est rare, et donc cher... C'est une responsabilité de l'État, qui accorde une délégation de service public aux fédérations sportives, d'imposer que des matches soient diffusés sur des chaînes gratuites. À partir du moment où des lots sont affectés à l'issue d'appels d'offres avec l'assentiment de l'État, c'est le plus offrant qui emporte la mise. Mais il est scandaleux qu'Amazon ait récupéré gratuitement des données par milliers à l'occasion de la diffusion d'un match de tennis.

Enfin, pour répondre au président Raynal, qui jugeait notre rapport plutôt prudent, disons qu'il s'agit d'une sagesse sénatoriale. Quant à l'attente des rapports d'inspection, sincèrement, de qui se moque-t-on ? Depuis 2017, nous savons que la taxe d'habitation sera supprimée et que la contribution à l'audiovisuel public, qui y est adossée, le sera par conséquent également. Nous disposons d'excellentes administrations, à Bercy ou ailleurs, pour réfléchir à ces sujets. Le fait de créer deux missions d'inspection n'a convaincu personne ; la décision sera validée.

Marc Laménie l'a dit tout à l'heure, nous devons à nos prédécesseurs, notamment André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, un historique et une compétence particulière sur l'audiovisuel. Nous avons donc un rôle moteur à jouer au Sénat, en nous montrant à la fois prudents et avant-coureurs.

Les recommandations des rapporteurs sont adoptées.

La commission des finances et la commission de la culture autorisent la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 12 h 00.

Jeudi 9 juin 2022

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et de M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Didier Lallement, préfet de police (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 heures.

Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Philippe Diallo, vice-président, et Mme Florence Hardouin, directrice générale, et MM. Erwan Le Prévost, directeur des relations institutionnelles, et Didier Pinteaux, responsable sécurité, de la Fédération française de football (FFF) (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 16 h 3.

Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Steve Rotheram, maire de la métropole de Liverpool (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 16 h 20.

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 19.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 24 mai 2022**- Présidence de M. Jean-Claude Requier, vice-président -*La réunion est ouverte à 16 h 05.***Financements de l'État en outre-mer - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

M. Jean-Claude Requier, président. – Nous allons procéder à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur les financements de l'État en outre-mer.

La politique de l'État en outre-mer prend plusieurs formes et notamment celle d'une intervention budgétaire et financière *via*, en premier lieu, les crédits de la mission « Outre-mer », mais également des dépenses fiscales et enfin des contributions budgétaires des autres programmes de l'État. À ce titre, ce sont près de 100 programmes qui contribuent aujourd'hui au financement des politiques menées par le Gouvernement en outre-mer.

Cet effort budgétaire de l'État s'est renforcé ces dernières années. Pour autant, les inégalités entre les territoires ultramarins et la métropole demeurent importantes. La sous-consommation récurrente des crédits alloués à la mission « Outre-mer » explique sans doute, en partie, les difficultés de rattrapage entre les territoires d'outre-mer et la métropole. C'est donc dans ce contexte que la commission des finances du Sénat a commandé une enquête à la Cour des comptes afin de disposer d'une analyse précise des raisons de cette sous-consommation et des moyens envisagés pour y remédier. En effet, les besoins d'investissement en outre-mer sont nombreux et la capacité à consommer l'entièreté des crédits ouverts est un enjeu majeur.

Par ailleurs, il nous paraissait important d'avoir une analyse des dépenses fiscales outre-mer qui représentent plus de 6 milliards d'euros.

Enfin, l'autre objectif de cette commande était de voir de quelle manière l'information des parlementaires sur les moyens alloués par l'État à l'outre-mer pouvait être améliorée, afin de permettre un débat, au moment de l'examen des lois de finances, le plus éclairé possible.

Je salue la présence de Mme Catherine Démier, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête. Elle est accompagnée des magistrats qui y ont contribué.

Je souhaite également la bienvenue aux deux représentants de la direction générale des outre-mer (DGOM), Mme Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques et M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État, à M. Bruno Mauchauffée, adjoint au directeur de la législation fiscale (DLF), ainsi qu'à M. Laurent Renouf, délégué général de la Fédération des entreprises des outre-mer (Fedom).

Après la présentation de l'enquête par la Cour des comptes, nos collègues Georges Patient et Teva Rohfritsch nous livreront leur analyse, en tant que rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer », et nos invités pourront ensuite réagir aux conclusions de l'enquête et à ces observations.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Mme Catherine Démier, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes. – Je suis accompagnée de M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître, et de Mmes Perrine Tournade et Sandrine Venera, conseillères référendaires, qui ont réalisé cette enquête.

Dans le cadre du 2° de l'article 58 de la LOLF, vous nous avez saisis d'une demande d'enquête relative à la présentation et l'exécution des dépenses de l'État en outre-mer. Ce sujet, technique *a priori*, comporte une forte dimension politique.

Nous avons eu plusieurs échanges avec les rapporteurs spéciaux au cours de cette enquête : un échange de cadrage en avril 2021, puis un point d'étape le 7 décembre 2021. Je vous remercie de nous avoir accordé un délai pour la remise du rapport, dans une période marquée par la crise du covid qui touchait tout particulièrement les territoires ultramarins.

Notre enquête s'appuie sur une dizaine de travaux antérieurs des juridictions financières, dont certains sont récents.

Sur les 94 programmes budgétaires qui contribuent aux dépenses de l'État en outre-mer, nous avons sélectionné un échantillon de 16 programmes en raison de leur variété budgétaire, de leur intégration dans les axes prioritaires pour les outre-mer, de leur poids budgétaire et d'éventuelles spécificités territoriales. Ils représentent près de 55 % du total des dépenses, soit 11 milliards d'euros sur un total de 21 milliards prévus pour 2022.

Nous avons retenu un périmètre d'analyse large des instruments de la politique outre-mer pour identifier la stratégie de l'État dans ces territoires, en prenant en compte les objectifs de la loi relative à l'égalité réelle outre-mer du 28 février 2017, dite loi ÉROM, ceux des Assises des outre-mer de 2017-2018, ceux du Livre bleu outre-mer de 2018, ainsi que ceux inclus dans les contrats de convergence et de transformation (CCT) mis en place en 2019. Nous avons eu des échanges avec les responsables de programmes, avec les acteurs de terrain et avec les délégations outre-mer des deux assemblées parlementaires pour identifier leurs attendus et leurs critiques sur le document de politique transversale (DPT), seul document de synthèse de l'implication de l'État en outre-mer. Nous avons également conduit un travail itératif avec la direction du budget et la DGOM, que je remercie.

L'effort financier de l'État en faveur des outre-mer est important, mais il est sous-exécuté. Cet effort représente 4 % des dépenses du budget général, soit 21 milliards d'euros en 2021. Ces crédits, dont 93 % sont portés par neuf missions, sont en augmentation significative depuis une dizaine d'années.

Le programme 123 permet la contractualisation avec les collectivités territoriales. On constate sur ce programme d'importants restes à payer, de l'ordre de 1,9 milliard d'euros en 2021. Les crédits sont mis à disposition, mais nous notons une difficulté structurelle à les engager. Les facteurs d'explication sont multiples : mauvais calibrage au regard de la réalité

des projets ; technique budgétaire classique en dépit des efforts de la DGOM pour limiter cette sous-exécution ; mais surtout difficultés structurelles des territoires à engager les crédits. Sur le logement, on constate ainsi un taux de sous-exécution de l'ordre de 21 %. Sur la contractualisation, ce taux est de 16 %.

L'exemple des CCT est éloquent à cet égard. Sur les quelque 3,1 milliards d'euros contractualisés – dont 62 % sont apportés par l'État et 38 % par les collectivités territoriales –, les taux de consommation sont anormalement bas : 33 % sur les autorisations d'engagement et 16 % sur les crédits de paiement. D'où notre suggestion de proroger ces contrats au-delà de leur terme prévu en 2022. La sous-consommation s'explique par des difficultés structurelles liées au tissu économique, à la rareté et à l'insécurité juridique du foncier, au manque d'ingénierie dans les collectivités, au manque de maturité des projets, à l'éloignement géographique, à un pilotage interministériel perfectible ainsi qu'à un cadre rigide, parfois inadapté aux spécificités des territoires ultramarins, empêchant notamment toute réorientation des crédits vers d'autres projets plus matures.

Les engagements financiers de l'État peinent à se concrétiser localement. Les collectivités souffrent d'un déficit de compétences, d'une situation financière dégradée et de dépenses de fonctionnement importantes. Les dispositifs d'aides sont pourtant multiples – contrats de Cahors, contrats de redressement en outre-mer (Corom), plans Cocarde, etc. –, mais insuffisamment suivis. En outre, l'État est parfois amené à se substituer aux collectivités territoriales.

L'accompagnement par l'État est diversifié : Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), Agence française de développement (AFD), Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)... Mais ces dispositifs sont mal organisés, mal connus, mal coordonnés. Certains projets portés directement par l'État souffrent de moindres retards que les projets pilotés par collectivités territoriales elles-mêmes : il faut aider les collectivités territoriales à acquérir des compétences propres en ingénierie.

Le montant des dépenses fiscales est trois fois plus élevé que celui des dépenses budgétaires, soit 6 milliards d'euros en 2021, dont 700 millions inscrits au programme 123. Considérées comme nécessaires à l'économie ultramarine, les dépenses fiscales sont cependant des outils contestés. À maintes reprises, la Cour des comptes a souligné qu'elles sont difficiles à chiffrer, à cibler et à piloter et qu'elles ne sont pas évaluées. Dans notre rapport de septembre 2020 sur le logement, nous avons ainsi mis en exergue la grande complexité du dispositif, qui fait intervenir des intermédiaires, qui privilégie la rentabilité financière immédiate, qui comporte des effets d'aubaine, etc. La localisation géographique des investissements dépend moins des besoins des collectivités territoriales que des choix des promoteurs. La Cour des comptes est donc défavorable aux dépenses fiscales, en outre-mer comme en métropole.

Le DPT prétend à l'exhaustivité, mais est *in fine* peu éclairant et peu utile. Il est censé permettre d'évaluer l'atteinte des objectifs de la politique de l'État outre-mer et de rassembler les éléments relatifs aux 94 programmes, à la mission « Outre-mer », aux prélèvements sur les recettes de l'État. Mais il restitue difficilement ces crédits dispersés et ne permet pas de vous éclairer. Il est en outre très complexe à élaborer. Au final, il ne présente pas de véritable dimension stratégique, sa fiabilité est contestable et son utilité, marginale.

C'est pourquoi nous proposons la création d'un nouveau document public de synthèse relatif aux outre-mer pour assurer l'information du Parlement et lui permettre de suivre le déploiement des instruments financiers. Il pourrait être décorrélé de l'année budgétaire. La DGOM semble réticente à une évolution de l'ossature du DPT. Les parlementaires y sont aussi attachés, mais il est trop touffu. J'ai conscience que la réalisation de deux documents distincts constituerait une lourde charge de travail pour la DGOM.

Enfin, notre rapport se conclut par une série de recommandations.

Ce sujet est technique en apparence, mais révélateur des imperfections et des faiblesses de la politique de l'État en faveur des outre-mer. Nous proposons de faire évoluer l'information pour faire mieux apparaître les objectifs et permettre le suivi précis des CCT.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Nous partageons l'analyse de la Cour sur l'effort budgétaire accru de l'État depuis 2018, puisque les crédits de la mission « Outre-mer », augmentés des contributions des autres programmes du budget de l'État, sont passés, en crédits de paiement, de 17,8 milliards d'euros en 2018 à près de 20,8 milliards d'euros en 2022, soit une hausse de 3 milliards sur le quinquennat, ce qui est considérable.

Cependant, sur la seule mission « Outre-mer », nous tenons à souligner qu'une partie de cette hausse s'explique par la modification du dispositif d'allègements et d'exonérations de charges patronales de sécurité sociale afin de compenser la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ce qui a engendré un renforcement des exonérations de charges patronales et, de fait, une augmentation de plus de 42 % des crédits affectés à la compensation de ces exonérations de charges.

De surcroît, cette hausse des crédits budgétaires s'explique également, en partie, par la suppression du mécanisme de la TVA non perçue récupérable par la loi de finances pour 2019 et la mobilisation de l'équivalent de cette dépense fiscale en dépense budgétaire, soit 100 millions d'euros, afin de favoriser le développement économique des territoires, rassemblés dans l'action 04 du programme 138 « Emploi outre-mer ». Enfin, le gain budgétaire dégagé par l'abaissement de la réduction d'impôt sur le revenu introduit par l'article 15 de la loi de finances pour 2019, de l'ordre de 70 millions d'euros, a été dédié à l'abondement supplémentaire du fonds exceptionnel d'investissement (FEI).

Il y a donc eu, au moins pour une partie de cet effort budgétaire, un jeu de compensation qu'il ne faudrait pas négliger.

Par ailleurs, les crédits budgétaires alloués à l'outre-mer représentent environ 4 % des dépenses du budget général de l'État et la Cour souligne dans son rapport que les dépenses par habitant de moins de 60 ans se sont élevées, en 2020, à 10 000 euros en outre-mer contre 8 100 euros en métropole.

Cependant, la population ultramarine représente 4 % de la population totale française : cet engagement budgétaire n'est donc pas disproportionné, alors même que les besoins en infrastructures et en investissements publics demeurent structurellement plus importants au regard des inégalités géographiques, économiques et démographiques de ces territoires.

Par ailleurs, la Cour met en exergue un certain nombre de dispositifs d'aides exceptionnelles aux collectivités les plus fragiles financièrement et, sans remettre en question

leur utilité, préconise de conditionner, pour chaque contrat ou plan d'urgence passé entre l'État et les collectivités ultramarines, le versement de nouvelles subventions au respect des engagements contractualisés par les collectivités.

Si nous ne pouvons que partager cette recommandation, nous tenons à préciser que pour les Corom, dans le cas où le contrat prévoit l'attribution d'une subvention exceptionnelle, la réalisation des objectifs contractualisés va conditionner son versement au plus tard au mois de septembre de chaque exercice budgétaire. De même, pour le soutien exceptionnel à la collectivité territoriale de Guyane, la collectivité a déjà engagé des travaux d'ampleur pour aboutir à une fiabilisation de ses comptes et à une plus grande exhaustivité des données dans le domaine budgétaire et dans celui des ressources humaines. Aussi, cette recommandation nous semble déjà en grande partie mise en œuvre.

Enfin, la Cour souligne une sous-consommation récurrente des crédits de la mission « Outre-mer », notamment concernant les CCT, la ligne budgétaire unique (LBU) et le FEI, constats partagés comme nous l'avons mentionné dans notre rapport dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

Les principales causes de cette sous-consommation sont connues : il s'agit en premier lieu d'un manque d'ingénierie dans les territoires d'outre-mer. L'offre d'ingénierie est pourtant de plus en plus développée. Il conviendrait donc de renforcer les moyens humains alloués aux structures existantes, mais également d'améliorer la communication sur l'existence de ces structures, leurs moyens et leurs missions afin de sensibiliser le plus largement possible les collectivités susceptibles d'y recourir. Enfin, une coordination des structures paraît indispensable. La création d'un guichet unique auprès duquel les collectivités pourraient se renseigner pour connaître les aides en ingénierie dont elles peuvent bénéficier pourrait faciliter, en amont, le travail de coordination entre les différents acteurs. Madame la présidente, pensez-vous que ces pistes d'amélioration relatives à l'ingénierie soient de nature à augmenter significativement l'exécution des crédits budgétaires ?

Cette sous-consommation s'explique aussi, sans doute, par un suivi parfois lacunaire des contrats, ce suivi étant rendu particulièrement complexe par l'architecture budgétaire de ces contrats qui regroupent de nombreux acteurs – État sur différents programmes, collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le suivi technique et financier devra donc être amélioré pour permettre une exécution des crédits à la hauteur des enjeux et besoins des outre-mer.

Concernant spécifiquement le pilotage global, actuellement réalisé par la DGOM, ce dernier impliquant plusieurs ministères et acteurs, il pourrait être envisagé qu'il soit mis en œuvre et suivi par une instance interministérielle.

Mes dernières questions s'adressent tant à la Cour des comptes qu'à la DGOM : comment pourrait-on améliorer le suivi des CCT à échéance régulière pour améliorer leur exécution et éviter, en fin de contrat, des annulations de crédits si nécessaires aux investissements en outre-mer ? À qui pourrait être confié le pilotage interministériel des CCT ?

M. Teva Rohfritsch, rapporteur spécial. – Les dépenses fiscales restent un outil contesté, en dépit des tentatives de rationalisation intervenues depuis 2019. Aussi, aujourd'hui, elles représentent 6,4 milliards d'euros soit 900 millions d'euros de plus qu'en 2018, ce qui s'explique par le dynamisme de certaines d'entre elles.

La Cour, dans son rapport sur les financements de l'État en outre-mer, mais également, de manière régulière, dans ses notes d'exécution budgétaire, souligne que ces dépenses sont peu évaluées alors même que leur poids dans le financement outre-mer est considérable.

Elle va même plus loin et estime que leur efficacité n'est pas avérée et que leur surcoût est important par rapport à d'autres dispositifs. Dans ce contexte, spécifiquement sur les dépenses fiscales relatives à la construction de logements, la Cour des comptes recommande de supprimer les dépenses fiscales inefficaces en faveur du logement et d'abonder du montant correspondant les crédits de la LBU.

Nous ne contestons pas la nécessité d'évaluer précisément l'ensemble des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer », mais nous souhaitons rappeler que ces dépenses représentent un outil essentiel pour contribuer à la dynamisation de l'économie, à l'attractivité des territoires et à l'effort général de rattrapage de l'écart de niveau socio-économique entre l'outre-mer et la métropole.

Elles ont un effet incitatif notamment sur la construction de logements qui, même si elle n'est pas ciblée géographiquement comme le souhaiterait la Cour des comptes, répond tout de même à un besoin prégnant dans la mesure où le déficit de logements et le besoin de rénovations concernent la quasi-intégralité des territoires d'outre-mer – même si quelques communes sont moins concernées que d'autres.

Enfin, les dépenses fiscales ne peuvent être considérées sous le seul angle de l'incitation à investir. Au regard des difficultés rencontrées par les entreprises ultramarines en termes de taille de marché, d'accès au financement ou de compétitivité, les dépenses fiscales facilitent l'accès aux financements, améliorent la solvabilité des entreprises et créent des emplois.

Elles ont également une portée politique dont il ne faudrait pas négliger l'impact en termes de climat social dans les territoires d'outre-mer.

De surcroît, une rebudgétisation d'une partie de ces dépenses fiscales n'est pas sans risque. En effet, celle-ci n'offre aucune garantie de pérennité. Passé la première année, il est difficile de vérifier ce qui relève de la rebudgétisation d'une dépense fiscale ou du solde entre tendanciel, mesures nouvelles et mesures d'économies. De surcroît, et dans le contexte actuel de sous-consommation récurrente bien qu'en amélioration, une rebudgétisation ne garantit pas le niveau des crédits qui pourront être consommés *in fine*.

Il nous paraît donc indispensable d'établir un programme d'évaluation exhaustif des 29 dépenses fiscales en priorisant des plus importantes d'entre elles en termes de masse financière d'une part et celles qui présentent un fait générateur qui s'éteindra prochainement d'autre part, mais sans envisager, à ce stade, et en l'absence d'évaluation, une rebudgétisation.

Sur ce sujet, j'aurais plusieurs questions pour l'ensemble de nos invités.

D'abord, quelle est votre position sur la suppression des dépenses fiscales outre-mer en faveur du logement et leur remplacement par une rebudgétisation des crédits ?

D'autre part, toujours concernant le secteur du logement, estimez-vous envisageable de conditionner l'octroi de l'agrément à la localisation du projet afin d'inciter les constructions et rénovations dans les localités où les besoins sont les plus prégnants ? Cette

conditionnalité vous paraît-elle de nature à orienter géographiquement les projets malgré la rareté du foncier ou pourrait-elle, au contraire, freiner les constructions ? Vous paraît-elle possible pour d'autres dépenses fiscales outre-mer ?

Enfin, comment expliquez-vous l'absence d'évaluation des dépenses fiscales notamment en termes d'impact, alors même que cette évaluation est pourtant réalisée, projet par projet, par le bureau des agréments de la direction générale des finances publiques ? À cet égard, la création d'un jaune budgétaire sur les dépenses fiscales outre-mer vous paraît-elle envisageable, à l'image du jaune existant sur l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements ?

Comme l'a très bien analysé la Cour des comptes, le DPT est lourd et complexe à réaliser. Il est également publié tardivement ce qui ne permet pas toujours son exploitation pleine et entière par les parlementaires. De surcroît, il n'est pas réellement corrélé à l'objectif premier de la politique de l'État à savoir les rattrapages des écarts existants entre les territoires outre-mer et la métropole et aux objectifs définis dans la loi ÉROM.

À nos yeux, il présente surtout un biais méthodologique important qui consiste en une approche exhaustive des dépenses de l'État en outre-mer y compris de dépenses que l'État réalise également pour les départements de métropole. Cette logique a pour conséquence de présenter les territoires d'outre-mer comme un centre de coûts pour l'État sans mise en parallèle avec les richesses créées par ces territoires.

Aussi, et je m'adresse en premier lieu à la DGOM, vous paraît-il envisageable de recentrer les développements littéraires du DPT sur les seuls crédits spécifiquement alloués à des actions mises en œuvre en outre-mer et de ne maintenir les développements sur les crédits budgétaires « de droit commun » dont bénéficient également les autres départements de métropole qu'en cas d'évènements remarquables ou exceptionnels expliquant des hausses ou des baisses inhabituelles ?

Si ce travail nécessite une analyse préalable lourde et importante pour faire le distinguo entre crédits de droit commun et crédits spécifiques à l'outre-mer, il permettrait, à terme, d'alléger le DPT et surtout d'améliorer considérablement l'information des parlementaires.

M. Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État à la direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère des outre-mer. – Le constat de sous-consommation chronique des crédits doit être pondéré. Certes, les restes à payer (RAP) représentent 1,9 milliard d'euros à la fin de l'année 2021. Nous agissons par différents biais : soutien à l'ingénierie pour les collectivités, qui permet une meilleure réalisation des projets, suppression des RAP qui ne sont plus d'actualité et meilleure sélection des nouveaux projets, pour assurer leur faisabilité. Ces efforts conjugués ont permis de contenir l'augmentation de ces RAP.

Par ailleurs, le traitement des RAP provoque la réapparition d'autorisations d'engagement. Pour 2020 et 2021, les autorisations d'engagement inscrites en loi de finances sont totalement engagées, tandis qu'apparaît dans les documents budgétaires une sous-consommation, due aux autorisations d'engagement désengagées des années antérieures. En matière d'exécution, depuis deux ans, il en va de même : la totalité des crédits est consommée. Il serait délicat de dresser des conclusions hâtives, mais le soutien à l'ingénierie participe probablement de ce résultat.

Le constat d'absence d'évaluation des dépenses fiscales nous semble sévère ; lui aussi doit être pondéré. Par exemple, nous avons évalué le régime d'aide fiscale lié à l'investissement productif, ce qui a permis d'obtenir de la part de la Commission européenne la reconduction de cette dépense. Les dépenses fiscales sont nombreuses et il semble nécessaire de prévoir leur évaluation. En fin d'année, nous avons défini un programme pluriannuel d'évaluation, mais évaluer de telles dépenses est un exercice très lourd – les dépenses fiscales dans les territoires ultramarins s'élèvent à 6 milliards d'euros pour 2021. Ce travail demande du temps et exige d'externaliser certaines évaluations, par exemple en vue des rendez-vous européens. Notre feuille de route est claire, mais le travail prendra du temps.

Le suivi des CCT est effectué en deux temps. Le premier suivi est un suivi budgétaire. Sur 2,4 milliards d'euros contractualisés, 57 % sont engagés, ce qui peut sembler peu un an avant la fin de l'exercice. Nous déplorons certaines rigidités liées à la LOLF, qui empêchent des redéploiements de crédits. Le second suivi est réalisé projet par projet. Les CCT doivent être suivis localement, sous l'égide des préfets et en lien avec les collectivités, pour en améliorer concrètement l'exécution. Je peine à imaginer à l'instant un autre *modus operandi*.

Le DPT outre-mer compte plus de 90 programmes contributeurs. Le travail d'élaboration est très lourd, d'autant plus que l'exercice est contraint dans le temps : certains programmes contributeurs communiquent leurs chiffres au dernier moment – les arbitrages sont souvent tardifs – et, depuis la loi organique de décembre 2021, la production des DPT doit être réalisée pour le début du mois d'octobre, ce qui réduit encore le temps dont nous disposons. Nous avons déjà allégé notre travail de cinq annexes. Nous sommes prêts à faire encore évaluer la structure du document, mais ses objectifs sont parfois contradictoires : assurer l'exhaustivité des données et leur lisibilité, dans un temps contraint, voilà une gageure. Alléger la partie écrite pour ne retenir que les crédits spécifiques est une piste intéressante. En ne nous intéressant qu'à 60 programmes, la cure d'amaigrissement du document prévue pour l'exercice 2023 sera de 40 % environ ; nous serons attentifs à la réception de ce nouveau document par les parlementaires. Nous conserverons l'exhaustivité des données dans les annexes, tandis que la partie écrite sera plus stratégique et se focalisera sur les dispositifs spécifiques.

Mme Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques à la direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère des outre-mer. – La question de l'ingénierie est le miroir des enjeux des outre-mer ; elle est essentielle pour le rattrapage des inégalités, par exemple en matière de développement économique et de réalisation d'infrastructures. L'État, les collectivités et la Commission européenne sont engagés dans ce rattrapage – 4 milliards d'euros sont inscrits au titre des fonds structurels. Ces fonds exigent un pilotage très fin et très technique ainsi que des expertises très pointues, difficiles à trouver dans les territoires. Les collectivités locales soulèvent le problème depuis longtemps.

L'État a enrichi depuis trois ans les actions de soutien à l'ingénierie locale. Le fonds outre-mer (FOM), porté par l'AFD, a été doté, une première fois en 2020, puis de nouveau en 2021, de 30 millions d'euros dans le cadre du plan de relance, principalement pour des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). L'ANCT soutient aussi l'ingénierie locale, dans une logique de subsidiarité, grâce à l'ouverture, par exemple, de marchés publics d'ingénierie. S'ajoute l'appui de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et du Cerema. Une petite enveloppe d'aide

budgétaire a aussi été fléchée, au sein des fonds pour le logement social, vers l'appui en ingénierie. Enfin, la Banque des territoires s'investit de plus en plus dans cet appui.

Nous partageons le constat de la Cour des comptes : la lisibilité et la coordination des programmes ne sont pas encore optimales, mais nous progressons. En matière de guichet unique, le site aides-territoires.beta.gouv.fr synthétise déjà un certain nombre d'informations. L'ANCT dispose de délégués territoriaux qui rassemblent les services de l'État et les opérateurs locaux pour coordonner cette offre en ingénierie. Une convention entre l'ANCT et la DGOM, signée le 18 février dernier, prévoit un recensement exhaustif des aides et un travail de mise en cohérence entre le niveau national et le terrain ; les travaux vont commencer.

Les CCT arrivent à leur terme ; il faudra en tirer un bilan. Nous ne pourrons pas réaliser l'évaluation, trop longue, avant le prochain programme. Cependant, nous envisageons de réaliser un bilan technique avec les préfets, et donc les collectivités locales. Ont été signalés un manque de souplesse dans l'utilisation des crédits, un manque d'outils numériques communs entre collectivités et préfectures pour le suivi des crédits et un manque d'outils d'analyse et de suivi au niveau ministériel ; nous devons aussi rendre ces CCT plus stratégiques. Tel est le chantier qui nous attend.

Une évaluation des outils fiscaux va commencer : nous allons nous intéresser à la TVA à taux réduit, aux investissements productifs et au logement.

Au début du plan logement outre-mer (PLOM) pour 2019-2022, nous comptons 155 000 logements sociaux et 60 000 personnes étaient en attente de logement. La réalisation et la réhabilitation de logements sociaux sont cruciales. La DGOM porte une très grande attention au suivi de cette politique et de ces crédits. Le PLOM est riche en mesures. L'ensemble des crédits de la LBU est engagé et la défiscalisation intervient en complément. Nous suivons cet outil avec beaucoup d'attention : dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), cette défiscalisation est associée à la LBU, ce qui permet aux services de l'État de suivre précisément les projets et d'évaluer leur pertinence, ce qui est un gage d'efficacité et de cohérence entre les deux outils. La défiscalisation donne aussi une certaine souplesse par rapport aux règles budgétaires, ce qui permet la réalisation de projets.

La défiscalisation est particulièrement intéressante pour les collectivités du Pacifique, car leur compétence budgétaire nous empêche de prévoir une dotation budgétaire ; grâce à cette défiscalisation, la solidarité nationale peut s'exprimer en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. La défiscalisation permet aussi la construction de logements intermédiaires.

En conclusion, la DGOM est réservée quant à la budgétisation de cette dépense fiscale ; elle propose son maintien.

M. Stanislas Alfonsi, adjoint à la sous-directrice des politiques publiques à la direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère des outre-mer. – En matière d'aide fiscale, deux outils existent : le crédit d'impôt, qui s'applique dans les DROM, et la défiscalisation, qui s'applique dans les collectivités d'outre-mer (COM), lesquelles relèvent d'un autre article constitutionnel que les DROM. Dans les COM, la LBU n'intervient pas : la proposition de la Cour des comptes est donc inapplicable.

La principale critique concerne le pilotage des programmes, c'est-à-dire le fait de pouvoir guider les promoteurs pour mieux localiser les constructeurs. Dans le cas du crédit d'impôt, la localisation est forcément guidée, car ce sont les représentants de l'État dans les territoires qui donnent l'agrément. Il existe donc un pilotage du logement social. En revanche, la question se pose pour le logement intermédiaire, qui lui aussi bénéficie de la défiscalisation dans les DOM. Budgétiser les dépenses fiscales pour le logement intermédiaire serait une décision difficile à prendre, qui reviendrait à subventionner une catégorie de logements qui n'est pas considérée comme du logement social. La proposition de la Cour des comptes présente un libellé séduisant, mais sa traduction concrète est difficile.

M. Bruno Mauchauffée, adjoint au directeur de la législation fiscale (DLF) du ministère de l'économie, des finances et de la relance. – La DLF n'a pas d'objection de principe à la budgétisation des dépenses fiscales pour le logement social. *A priori*, la dépense fiscale est en effet moins pilotable. Cependant, la réduction d'impôt pour le logement social n'est pas l'outil le moins vertueux par rapport à d'autres dispositifs appliqués dans les outre-mer : la déperdition de l'avantage au profit de tiers est réelle pour les dispositifs intermédiés. Par ailleurs, le mécanisme de cofinancement dépense fiscale-LBU permet de sélectionner les projets. Enfin, le champ de la réduction d'impôt est plus large : une budgétisation impliquerait d'étendre le champ d'application de la LBU.

Évaluer les dépenses fiscales relève d'une exigence démocratique, pour éclairer les débats parlementaires. Cependant, la DLF dispose de données fiscales tout à fait insuffisantes pour réaliser une évaluation et mesurer les effets macroéconomiques et sociaux de ces mesures. Il appartient aux services ministériels et aux corps d'inspection de s'emparer de la question et de participer aux évaluations.

Je termine par la fiabilisation des chiffrages. La Cour des comptes met en relation les prévisions de consommation des dépenses fiscales et leur exécution. Certains écarts constatés sont parfois importants. Cependant, les chiffres de l'exécution doivent être interprétés avec prudence. Il ne s'agit pas de données incontestables, certaines sont reconstituées : les montants des réductions et crédits d'impôt sont des données parfaitement objectives, mais il en va tout à fait autrement pour les taux réduits de TVA, car il faut reconstituer le coût fiscal pour l'État de ces différents taux.

En 2019, les règles de chiffrage du coût des taux réduits ont été modifiées pour corriger un biais méthodologique très important : jusqu'alors, on ne retenait que les entreprises des DOM, et non les produits vendus par des entreprises domiciliées en métropole. Cette correction s'est traduite par un ressaut en exécution de 800 millions d'euros par rapport aux années précédentes. Ainsi, certains écarts sont liés à une amélioration des méthodes de chiffrage.

En matière de localisation, rien ne s'oppose à créer des zonages au sein des DOM. Ils doivent cependant reposer sur des critères objectifs et rationnels, pour être compatibles avec les principes constitutionnels. Le mécanisme de cofinancement dépense fiscale-LBU permet déjà une forme de zonage.

M. Laurent Renouf, délégué général de la Fédération des entreprises des outre-mer (Fedom). – Nous constatons une baisse significative des dépenses fiscales en faveur des entreprises sur les dix dernières années, qu'il s'agisse de crédits d'impôt ou de la défiscalisation en faveur de l'investissement productif. En revanche, les taux de TVA réduits sont plus nombreux. La suppression de la TVA non perçue récupérable (TVA NPR) devait

être compensée budgétairement, mais la compensation n'a pas été conforme aux engagements pris par le Gouvernement en 2019.

Quant à l'évaluation des dépenses fiscales, le rapport de la Cour semble un peu sévère. Les évaluations réalisées en 2019 et 2020 par la Commission européenne ont montré que le dispositif prévu était efficace, notamment pour que les entreprises compensent leur absence structurelle de fonds propres. Nous déplorons aussi une difficulté structurelle d'accès au crédit dans les outre-mer. Crédit d'impôt et défiscalisation procurent donc aux entreprises ultramarines une source de financement alternatif et permettent de soutenir un certain nombre de filières.

Le travail d'évaluation existe bien, malgré les améliorations à apporter, notamment en matière de fiabilité des données issues des imprimés fiscaux. C'est bien le travail d'évaluation qui a mis en lumière ce problème de fiabilité des données.

Concernant le logement, le crédit d'impôt intervient en cofinancement indispensable à LBU. Tout rebudgétiser serait une contradiction, car les bailleurs sociaux des COM à autonomie fiscale ne pourraient pas bénéficier de cette mesure.

L'une des conditions de l'agrément au bénéfice du crédit d'impôt est la localisation, qui inclut deux critères importants : un critère d'intérêt économique et un critère d'aménagement du territoire. La recommandation de la Cour des comptes ne semble donc pas particulièrement pertinente.

Concernant l'ingénierie, nous souscrivons au constat de la Cour des comptes, tout comme nous saluons les efforts de l'État depuis trois ans. L'Agence française de développement (AFD) joue un rôle important en matière d'ingénierie. Quand elle est mobilisée, notamment dans le cadre des Corom, les projets fonctionnent. Les entreprises souhaitent que l'AFD intervienne davantage.

Mme Sandrine Venera, conseillère référendaire à la Cour des comptes. – Concernant le suivi des CCT, la Cour avait observé, dans un rapport de juillet 2021 portant spécifiquement sur la DGOM, que celle-ci éprouvait des difficultés à assumer son rôle à la fois de prospective, d'impulsion, de coordination et d'évaluation des politiques publiques en outre-mer, notamment parce qu'elle ne recevait pas tout le soutien requis dans cette dimension interministérielle. Il serait tout à fait pertinent de pouvoir confier le suivi des CCT à une instance interministérielle, et non à la seule DGOM.

Le comité interministériel des outre-mer (CIOM) du 22 février 2019, institué pour assurer le suivi des principales actions interministérielles menées depuis la fin des assises des outre-mer, et dont découlent *in fine* les CCT, prévoyait pourtant de se réunir une fois par semestre. Contrairement à son engagement, le Gouvernement n'a pas réuni le CIOM depuis septembre 2019, alors qu'il pourrait être un outil de suivi efficace.

M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller maître à la Cour des comptes. – Notre point de vue vis-à-vis des dépenses fiscales est loin d'être favorable, non par principe, mais à la suite de constats. Facile à mettre en œuvre, cet outil n'est ni pilotable ni localisable – la direction générale des finances publiques (DGFIP) nous a indiqué savoir localiser, désormais, les investissements Pinel, mais nous ne savons pas si cette faculté sera pérenne.

En matière de logement, nous visions avant tout le logement intermédiaire, qui n'est pas soumis à agrément et ne répond pas toujours aux besoins. Lors d'un référé de janvier 2018, nous avons établi qu'un logement Pinel coûtait à l'État trois fois plus cher qu'un logement financé en prêt locatif social (PLS) et deux fois plus cher qu'un logement financé par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). De plus, certaines dépenses fiscales, eu égard aux engagements que doivent prendre les investisseurs, ne sont pas assez contrôlées. Enfin, certains intermédiaires disposent d'une rentabilité de 10 %, et ce sans aucun risque.

Nous nous félicitons que la DGOM ait engagé un programme pluriannuel d'évaluation, mais nous constatons que ne figurent que des dépenses dont l'évaluation est obligatoire pour que la Commission européenne puisse les prolonger. Nous regrettons que les autres dépenses fiscales ne soient pas concernées, même si nous comprenons parfaitement que la DGOM ait des difficultés humaines pour réaliser de telles évaluations.

Mme Perrine Tournade, conseillère référendaire à la Cour des comptes. – Les dépenses fiscales sont déjà recensées dans le tome II de l'annexe Voies et moyens au projet de loi de finances (PLF). Les dépenses fiscales outre-mer font de plus l'objet d'une annexe spécifique au sein du DPT outre-mer. Ce qui manque, c'est plutôt une évaluation de chaque dépense fiscale pour en apprécier l'efficacité. Plus qu'un jaune budgétaire, une nouvelle revue des dépenses fiscales serait nécessaire.

M. Michel Canévet. – Le rapport de la Cour révèle un effort important de l'État en faveur des outre-mer : il faut s'en féliciter. Hormis en 2019, je n'ai pas observé de sous-exécution par rapport aux lois de finances initiales. La consommation des crédits semble forte, même si la réalité sociale dans les outre-mer indique qu'une politique encore plus ambitieuse serait nécessaire pour répondre aux attentes de la population. La sous-consommation évoquée serait-elle due à des contreparties que les collectivités ne seraient pas capables de fournir ? Par ailleurs, les aides de l'État en matière d'ingénierie sont importantes, mais mal organisées. Comment être plus efficient ? Comment améliorer le pilotage de l'État ?

M. Victorin Lurel. – Je remercie tous les intervenants, et je souscris aux propos de mon collègue Georges Patient, qui a souligné les qualités comme les limites du rapport de la Cour. Une question n'a pas été abordée : les outre-mer sont trop souvent stigmatisés quand on calcule leur coût et les charges qu'elles représentent pour l'État. Il faudrait parler d'effort budgétaire net, et évaluer les contributions des outre-mer et non seulement les dépenses : ne stigmatisons pas les outre-mer, qui souvent ne sont vus que comme un poids budgétaire. Même si l'effort net de l'État est considérable – j'approuve les récentes augmentations de crédits –, il s'agit de mieux apprécier l'appartenance des outre-mer à la République et à la Nation. Je demande cela depuis 21 ans.

Je m'étonne du fait que les dépenses fiscales soient passées, en investissement, de 2 ou 2,5 milliards d'euros, avant 2015, à 5 ou 6 milliards d'euros à la suite du CICE. Comment sommes-nous arrivés à de tels chiffres ? Comment expliquer ces écarts, alors que des dépenses fiscales ont été supprimées ? La compensation du CICE est-elle comprise dans le calcul ? La Fedom a rappelé que l'aide fiscale à l'investissement productif baisse.

Comme ministre, en cédant aux propositions de la Cour des comptes, j'avais, avec Christian Eckert, accepté de transformer une part de dépense fiscale en crédit d'impôt. Nous nous sommes heurtés à une difficulté majeure, qui n'est toujours pas réglée, à savoir celle du crédit de soudure possible. L'accès au crédit bancaire est difficile, si ce n'est pour de

l'ingénierie accompagnée par l'AFD. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) a presque disparu, et je reste dubitatif devant l'action de Bpifrance. Comment régler le problème ?

Votre sixième recommandation propose de « borner, conformément à la loi, toutes les dépenses fiscales relatives aux outre-mer », et votre huitième recommandation de « supprimer les dépenses fiscales inefficaces en faveur du logement ». Qu'entendez-vous par « inefficaces » ? En vingt ans, j'ai vu toutes sortes de rapports. La Cour des comptes, en vingt ans, n'a pas changé de vision, celle de contrôle, de pilotage et d'arithmétique comptable.

Le candidat Macron avait promis 4 milliards d'euros supplémentaires pour encourager la convergence. Il n'en est pas allé ainsi. Le fait que le Parlement et le Gouvernement aient accepté un recul de la solidarité nationale au profit de la défiscalisation pour financer le logement social est une erreur éthique. Aujourd'hui, l'on nous dit que cette défiscalisation est inefficace et trop complexe. Cependant, à l'image de la suppression de la TVA NPR, l'État recentralise.

Enfin, je souscris à la nécessaire amélioration du DPT et des données chiffrées. Une information fiable est nécessaire. Tout est fait au pifomètre. Je ne comprends pas de tels écarts.

Mme Catherine Démier. – Monsieur Canévet, concernant la page 8 de la présentation PowerPoint, j'ai peut-être été trop peu pédagogique. Le tableau apprécie l'ensemble des efforts de l'État en faveur des outre-mer et montre l'augmentation des montants ; il inclut des dépenses très classiques, à l'image des salaires des enseignants. En parlant de sous-exécution, nous parlons exclusivement de la mission « Outre-mer » et du programme 123, « Conditions de vie outre-mer », où les crédits sont contractualisés.

Monsieur Lurel, nous n'avons fait que répondre à une commande : connaître l'ampleur des dépenses en outre-mer. Nous n'avons aucune volonté de stigmatiser.

M. Victorin Lurel. – Je parlais plutôt de l'opinion publique, et de certains élus.

Mme Catherine Démier. – Notre référence est la loi ÉROM, qui a fixé des objectifs de réduction d'écart et de convergence.

Concernant les dépenses fiscales, le tableau en annexe n° 6, à la page 94 du rapport, énumère très précisément celles qui sont rattachées à la mission « Outre-mer » : voilà notre grille d'analyse. Je ne pense pas que la suppression du CICE soit incluse.

Mme Isabelle Richard. – Monsieur le président, concernant le CICE, nous vous transmettrons les éléments.

M. Victorin Lurel. – Les recommandations de la Cour, notamment sur le bornage des dépenses fiscales en matière de logement, s'appuient-elles sur des études empiriques ? Il n'est pas possible de nous dire que, depuis 1986, nous ne pouvons pas évaluer l'efficacité des dépenses fiscales.

M. Philippe-Pierre Cabourdin. – Le bornage n'est pas spécifique aux outre-mer. La loi prévoit que toute nouvelle dépense fiscale doit être bornée. Se pose donc la question des dépenses antérieures, qui n'étaient pas soumises à ce bornage.

Il est nécessaire d'évaluer les dépenses fiscales ; si nous constatons une inefficience, nous demandons la suppression. En amont, nous souhaitons pouvoir évaluer. Rapport après rapport, comme vous, nous constatons que les évaluations ne sont pas suffisantes, voire inexistantes. Le travail est très important, certes, et la Cour des comptes y prend sa part en réalisant ponctuellement des analyses.

M. Victorin Lurel. – Qu'entendez-vous exactement par bornage ?

M. Philippe-Pierre Cabourdin. – Il s'agit d'un bornage dans le temps, par exemple de 2022 à 2027.

M. Victorin Lurel. – M. Patient le rappelle déjà dans son rapport. Ne parlez-vous pas plutôt d'un plafonnement ? J'espère avant tout qu'une potentielle rebudgétisation n'ira pas freiner le dynamisme du financement privé.

M. Bruno Mauchauffée. – Le bornage est une incitation à évaluer les dépenses fiscales, dispositif par dispositif. La nouvelle LOLF dispose que le PLF doit présenter de manière obligatoire un programme d'évaluation au Parlement. Les corps d'inspection doivent ensuite intégrer cette contrainte dans leur programme de travail, ce qui n'est pas évident.

M. Jean-Claude Requier, président. – Mesdames et messieurs, je vous remercie.

La commission adopte les recommandations des rapporteurs spéciaux et autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à leur rapport d'information.

La réunion est close à 17 h 50.

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

Mercredi 8 juin 2022

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Questions diverses

M. Claude Raynal, président. – Notre commission a confié à notre collègue Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires » pour les crédits du logement, de l'urbanisme et de la ville, un travail de contrôle sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN).

En complément de ce contrôle budgétaire, il nous est apparu utile que notre commission bénéficie de l'appui du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) pour réaliser une étude sur la prise en compte par la fiscalité locale de l'objectif « zéro artificialisation nette ». Cela permettrait de compléter les travaux du rapporteur spécial et d'alimenter nos réflexions dans le cadre du prochain projet de loi de finances et du projet de

loi de programmation des finances publiques, compte tenu des enjeux pour les ressources des collectivités locales.

M. Jean-Baptiste Blanc, rapporteur spécial. – La commission des affaires économiques a publié un rapport d’information sur l’objectif « zéro artificialisation nette ». À présent, il s’agirait d’en étudier le volet financier et budgétaire. Nous avons réalisé des audits. Nous nous sommes rendus dans les régions. Les élus sont inquiets ; il n’y a pas d’accompagnement des collectivités locales. C’est l’ensemble de la fiscalité locale qu’il faudra à terme repenser.

On demande aux élus de construire sans artificialiser et de densifier la commune lorsque la population s’accroît sans disposer de ressources nouvelles. Les comportements vertueux ne sont pas récompensés. Les communes ne sont pas réellement incitées à freiner l’étalement urbain.

Je pense qu’une telle étude serait très utile, d’autant qu’elle devrait être rendue publique lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2023, voire d’un projet de loi de programmation des finances publiques. Les travaux du CPO éclaireraient nos débats en nous permettant d’analyser les effets des propositions à caractère financier ou fiscal.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je salue le travail de notre collègue sur ce sujet éminemment politique. Nous sommes pris en étau. D’un côté, des citoyens aspirent à de grands espaces pour mieux respirer. De l’autre, les contraintes deviennent incompréhensibles pour les élus et les habitants des territoires ruraux et périurbains. Le souci tient aussi au fait que des décisions actées lors de la commission mixte paritaire relative au projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ont été « mal retranscrites » par le pouvoir réglementaire. Il me semble effectivement utile de disposer des travaux du CPO pour élargir notre réflexion et éclairer nos travaux.

M. Claude Raynal, président. – Je vous propose donc qu’en application de l’article L. 331-3 du code des juridictions financières, notre commission saisisse le CPO d’une étude sur ce thème, dont les conclusions pourraient être rendues en octobre prochain.

Il en est ainsi décidé.

Contrôle budgétaire - Comparaison européenne des conditions de travail et de rémunération des enseignants - Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous allons à présent entendre une communication de notre collègue Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire », sur la comparaison européenne des conditions de travail et de rémunération des enseignants.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Nous avons plusieurs constats sur ce sujet au cœur de l’actualité. Premièrement, nos enseignants sont plutôt mal rémunérés par rapport aux moyennes européennes ; c’est peut-être une explication, même si elle n’est pas suffisante, des difficultés de recrutement. Deuxièmement, le mode de rémunération des enseignants français fait une part très large à l’ancienneté et au diplôme d’entrée : les différences entre professeurs certifiés et agrégés sont significatives, et elles durent toute la

carrière. Troisièmement, on ne prend pas suffisamment en compte l'extrême diversité géographique : un même salaire ne correspond pas partout au même pouvoir d'achat.

L'enseignement est un secteur où le lien entre la demande et l'offre de formation n'a aucune conséquence en termes de rémunération. Il y a une forte concurrence du secteur privé dans les disciplines scientifiques et, parfois, dans les langues pour attirer de jeunes diplômés. Pour un licencié en mathématiques, devenir professeur n'offre pas les mêmes perspectives salariales qu'intégrer une entreprise d'informatique.

Je rends hommage à l'ancien ministre Jean-Michel Blanquer pour s'être soucié voilà quelques années du niveau de rémunération des jeunes enseignants débutants installés dans des secteurs difficiles.

Tous les pays d'Europe ont le même problème que nous. Recruter des enseignants est une difficulté dans tous les pays développés, à l'exception des pays asiatiques, mais où les enfants subissent une pression à la réussite scolaire extrêmement forte. Il y a les mêmes problèmes de recrutement en Europe et aux États-Unis. Les besoins ne sont pas satisfaits, y compris en Allemagne.

La France consacre 3,4 % de son PIB aux dépenses publiques d'enseignement, contre 2,6 % en Allemagne. Pour autant, les enseignants allemands sont beaucoup mieux payés que les nôtres. Cela tient à des frais de structures plus élevés en France, pour des raisons liées en grande partie à la démographie et à la répartition géographique. Nous avons d'ailleurs une responsabilité en tant qu'élus, puisque nous défendons les établissements existants. Or, en moyenne, les établissements scolaires en Allemagne sont deux fois plus grands que les établissements français, ce qui diminue les frais de structure.

Les situations des enseignants en Europe se rapprochent, notamment s'agissant de leur niveau de qualification. Seulement 5 % d'entre eux n'ont que le baccalauréat quand 55 % ont un master. Mais ce ne sont pas nécessairement les mêmes masters. En France, nous avons des masters essentiellement disciplinaires ; dans d'autres pays, il y a des masters à la fois de discipline et d'enseignement, où le futur professeur est formé à la pédagogie et à la maîtrise de la classe.

L'âge d'entrée dans le métier a augmenté. Les enseignants débutants du primaire et du secondaire sont en moyenne quatre ans plus vieux que ceux d'il y a quinze ans. Cela pose toute une série de problèmes en termes de satisfaction personnelle et d'organisation de la vie.

Il y a des écarts significatifs de rémunération dans l'espace européen. Les moyennes de rémunération annuelle sont plutôt autour de 35 000 euros, soit plus qu'en France.

Les systèmes de carrière sont assez différents. Le modèle français, c'est-à-dire la prime à l'ancienneté, a le mérite de fidéliser les enseignants et l'inconvénient de décourager ceux que l'on appelle les « jeunes enseignants », mais qui ne sont plus forcément des jeunes gens, puisqu'ils ont commencé à travailler assez tard. Les salaires de début sont assez faibles, ce qui n'est pas forcément le cas dans d'autres pays. Je vous renvoie aux éléments qui figurent dans le rapport écrit. Il faudrait avoir le courage de se demander si nous avons la meilleure politique.

L'immense majorité des pays européens accordent de plus en plus leur confiance aux dispositifs d'évaluation à l'échelle des établissements d'enseignement. L'évaluation des professeurs est effectuée dans le cadre de l'établissement, souvent par les collègues, avec – c'est très intéressant – une part d'autoévaluation, et en tenant compte du temps consacré à la formation, pouvant déboucher soit sur une rémunération, soit sur une promotion, soit sur les deux.

En France, nous avons la particularité d'ignorer la collectivité enseignante, sauf dans les écoles sous contrat, où les conceptions sont différentes et les résultats souvent meilleurs. Le professeur est isolé, et l'accompagnement dont il bénéficie au cours de sa première année cesse trop rapidement ; dans l'immense majorité des autres pays, il existe au sein de l'établissement un tutorat ou un mentorat pouvant s'étendre sur les trois premières années d'activité professionnelle.

Nous avons donc un chantier à explorer, en lien évidemment avec la commission des affaires culturelles. Les conséquences budgétaires sont considérables. Il faudrait se poser la question de l'organisation du travail. Dans la plupart des pays où ils sont mieux payés, les enseignants ont moins d'heures de cours, mais beaucoup plus d'heures de présence dans l'établissement, avec des activités très différentes : surveillance de devoirs, conseil aux familles et aux élèves, etc. Dans ces pays, les établissements sont mieux organisés pour offrir un cadre de travail individuel et collectif aux enseignants.

Nous devons donc nous poser des questions de fond. La commission des finances le fait à partir de préoccupations budgétaires, mais la productivité du système est la clé de l'avenir de l'éducation nationale. Nous avons 93 % de dépenses de salaires. Si l'organisation du travail est mauvaise, mal encadrée, le système continuera d'être peu satisfaisant, avec des classements PISA désobligeants pour un grand pays comme le nôtre.

Il serait bien de nous inscrire dans la continuité d'une longue histoire en matière éducative – je salue la mémoire de René Monory – plutôt que d'être réduits à rivaliser avec la Slovaquie et la Slovaquie, pays certes intéressants, mais qui sont en train de nous doubler.

Je souhaite continuer à travailler sur le sujet, et je vous invite à faire de même. Il y a tout de même 60 milliards d'euros en jeu. Pour réaliser des économies, il faudrait avoir un système productif efficace, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie notre collègue Gérard Longuet de son travail. Le sujet est effectivement au cœur de l'actualité et des préoccupations de chacun.

Disposons-nous de statistiques sur la durée moyenne entre l'entrée dans la carrière et la sortie ? Observe-t-on une tendance à la réduction de la durée d'exercice du métier d'enseignant ? Si oui, cela touche-t-il principalement les jeunes venant de terminer leur cursus universitaire ou également des personnels plus expérimentés ?

Si la rémunération des enseignants relève de l'Éducation nationale, le financement des écoles primaires, des collèges et des lycées est assuré, respectivement, par les communes ou leurs groupements, par les départements et par les régions. À mon sens, en plus du sentiment d'isolement dont souffrent les enseignants, sont soulevées aussi des questions sur ces modes de financement et la décentralisation.

Il faut par exemple des mètres carrés supplémentaires pour accueillir les activités périscolaires, la cantine, le sport, etc. L'État a tendance à buter sur le regroupement et à encourager des fermetures sur des unités considérées comme trop petites, compte tenu de l'éparpillement des communes.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Les questions que vous abordez sont essentielles. Si les démissions sont marginales, leur augmentation est spectaculaire ; elles ont quadruplé, voire quintuplé dans le secteur public. Il faudrait faire des comparaisons à l'échelon européen, par exemple avec des pays où les logiques de carrières sont différentes, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne. Nous sommes sans doute le seul pays d'Europe à avoir un tel système. La France a fait le choix de la carrière au sein de la fonction publique, avec une retraite avantageuse, mais des salaires de départ plus bas. Or les enseignants débutants ont souvent un âge déjà avancé. Jadis, l'instituteur n'était pas bachelier et commençait à enseigner à 18 ans ou 20 ans. Aujourd'hui, les jeunes enseignants ont cinq ans, six ans ou sept ans de plus, avec évidemment des exigences en termes de revenus plus élevées. Pour l'instant, le système de la carrière, que nous avons choisi, fonctionne, mais je ne suis pas certain que ce soit le seul possible, notamment dans l'enseignement professionnel.

Je vous rejoins sur le sentiment d'isolement. L'établissement public est un peu une illusion. D'aucuns disent, sur le ton de la boutade, que l'éducation nationale est la première des professions libérales dans notre pays. Cela reste en partie vrai. La contrepartie, c'est l'isolement que l'enseignant ressent dans son établissement, faute de travail collectif et de relations avec la hiérarchie. Les statistiques montrent que les enseignants se sentent plus mal-aimés qu'ils ne le sont en réalité.

Le mode de financement des bâtiments est sans doute le problème le plus difficile à régler. Notre densité est l'une des plus faibles d'Europe. Nous ne pouvons pas regrouper facilement. Sans doute ne faut-il pas le faire à tout prix. En milieu rural, l'école communale est souvent devenue l'école de l'intercommunalité, avec des bâtiments assez bien adaptés. Mais il manque des mètres carrés pour donner envie aux enseignants de rester dans leur bureau. Je pense que les collectivités locales seraient partantes en échange d'une certaine responsabilité sur l'établissement et de la possibilité de donner leur point de vue sur la pédagogie. Le Président de la République avait exprimé cette idée avant le premier tour de l'élection présidentielle. Je ne l'entends plus en parler. Mais je ne désespère pas...

M. Antoine Lefèvre. – La situation du métier d'enseignant est effectivement difficile à appréhender. On a toujours tendance à en avoir une mauvaise perception, notamment sur le temps de travail. Le rapport est très éclairant. Le fait qu'il y ait eu en 2022 moins de candidats à certains concours de l'enseignement que de postes à pourvoir illustre le manque d'attractivité.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – En une dizaine d'années, nous avons perdu quelque 20 000 candidats aux concours.

M. Antoine Lefèvre. – Il faudrait également s'interroger sur les problèmes disciplinaires et les actes de violence des élèves et des parents vis-à-vis des enseignants.

Des campagnes de communication pourraient-elles être mises en œuvre pour renforcer l'attractivité du métier ?

M. Roger Karoutchi. – J’ai l’impression d’entendre les mêmes choses depuis que j’ai quitté l’enseignement, voilà vingt-neuf ans. Mais je crois sincèrement que l’on ne changera pas le statut des enseignants tant que l’on ne construira pas les établissements scolaires différemment. Il n’est pas possible de travailler sereinement dans une salle des profs à côté de soixante-dix personnes ! Il faut changer complètement le rapport entre l’État et les collectivités locales sur la construction des établissements scolaires.

Avoir moins d’enseignants permettrait peut-être de relever le niveau. Il n’est pas admissible d’organiser des entretiens de trente minutes ou quarante minutes pour décider qui pourra enseigner à la rentrée prochaine.

Peut-on envisager la préparation d’un texte avec le ministère de l’Éducation nationale, en lien avec les associations représentatives des municipalités, des départements et des régions, pour changer globalement la donne ? Aujourd’hui, le niveau des concours de recrutement est lamentable, et il n’y a pas de formation pédagogique derrière.

M. Vincent Delahaye. – On retrouve dans l’école les problèmes de l’hôpital : malgré des moyens très importants, les gens sont mal rémunérés et peu motivés. Je pense qu’il faut déconcentrer le système, réduire le volet administration et tenir compte des différences territoriales.

J’aime bien les comparaisons, à condition de comparer ce qui est comparable, c’est-à-dire en tenant compte du temps de travail, de la durée des carrières et du PIB par habitant. Le PIB par habitant étant supérieur de 10 % en Allemagne, il est normal que les enseignants puissent être mieux payés outre-Rhin. Je me suis rendu en Finlande, et j’avais beaucoup apprécié ce qui s’y pratiquait en matière d’éducation. Peut-être pourrions-nous nous en inspirer...

M. Dominique de Legge. – Pourriez-vous nous apporter quelques éléments chiffrés sur la durée, hebdomadaire ou mensuelle, du travail des enseignants dans les autres pays ? Auriez-vous un *ratio* sur la part des effectifs de l’éducation nationale qui assurent une présence auprès des élèves ? Avez-vous observé un lien entre le déficit des effectifs et la rémunération des personnels ?

Nous nous inquiétons de voir les enseignants démissionner, mais le phénomène existe aussi dans l’armée. En tant qu’ancien ministre de la défense, pensez-vous que l’on puisse envisager toute une carrière au sein de l’éducation nationale ? La solution n’est-elle pas d’organiser la mobilité au lieu de la subir en la déplorant ?

Disposez-vous d’éléments qui illustreraient des différences entre l’enseignement public et l’enseignement privé ?

M. Marc Laménie. – Je salue l’expertise et la passion de notre collègue Gérard Longuet.

Le budget de l’éducation nationale est le premier de l’État. Mais, au-delà de la dimension financière, il faut souligner l’agressivité des élèves vis-à-vis des enseignants ou des parents qui viennent expliquer aux professionnels comment il faudrait faire cours. En plus, les professeurs sont soumis à de multiples procédures.

Jadis, pour susciter les vocations – vous me pardonnerez ce moment de nostalgie –, il y avait le concours d’entrée à l’école normale. Les postes étaient pourvus, et le métier était attractif. Ne pourrait-on pas envisager de revenir à un tel système ?

Quel est le salaire de début de carrière d’un enseignant en France ?

M. Bernard Delcros. – Les comparaisons entre les pays sont toujours très intéressantes, mais je me méfie des moyennes.

Être enseignant suppose des compétences à la fois académiques, dans une discipline spécifique, mais également pédagogiques. Or, au fil du temps, le volet pédagogique de la formation des enseignants, pourtant essentiel, a été fortement réduit. Ne pensez-vous pas qu’il faudrait réintroduire cette dimension ?

En outre, ne faudrait-il pas faire machine arrière sur le recrutement de plus en plus important de vacataires et de contractuels et véritablement former des enseignants, avec un modèle plus en adéquation avec les besoins du métier ?

La rémunération diffère selon les diplômes : un professeur certifié est moins bien payé et fait plus d’heures qu’un agrégé, alors que c’est le même travail, avec les mêmes élèves. Ne faudrait-il pas la fixer selon la fonction occupée, et non selon un diplôme obtenu vingt ans ou trente ans plus tôt ? Quel serait à vos yeux le niveau de salaire convenable pour un professeur certifié débutant ?

M. Vincent Segouin. – Si les enseignants français sont moins bien payés que leurs homologues allemands alors que notre pays consacre une part plus importante de son PIB à l’éducation nationale, c’est que les effectifs doivent être plus nombreux. A-t-on un indice du nombre de personnels en relation avec les élèves ? Quel est le nombre d’équivalents temps plein travaillé par rapport au nombre d’élèves ?

M. Jean-François Rapin. – Est-on capable d’évaluer ce que le numérique a apporté dans l’instruction de nos plus jeunes citoyens durant les confinements ? Est-ce une pratique à développer dans les déserts d’instruction ?

Mme Christine Lavarde. – Face aux difficultés de recrutement, tandis que l’enseignement public met en place du *job dating* pour recruter des professeurs, l’enseignement catholique demande aux parents d’élèves si certains sont intéressés par une reconversion professionnelle et assure la formation de ces nouveaux enseignants. L’une de ces méthodes de recrutement fait-elle plus ses preuves que l’autre ?

Sachant que la rémunération dépend des diplômes, sur quelle base rémunère-t-on les nouveaux enseignants ne disposant pas des diplômes qui étaient à l’origine nécessaires pour exercer une telle profession ?

M. Sébastien Meurant. – Comment s’effectuent les affectations ? Nous sommes souvent appelés par des enseignants qui ne savent pas où ils seront affectés.

M. Claude Raynal, président. – Si vos recommandations s’intègrent globalement dans un rapport financier, votre présentation déborde très largement de ce cadre. Un travail de réorganisation en amont s’impose, faute de quoi l’effet des mesures budgétaires resterait marginal. De même, il ne sert à rien d’augmenter les surfaces des établissements scolaires en gardant les mêmes modes de fonctionnement.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – La bonne question est effectivement celle de l’articulation entre les commissions spécialisées et la commission des finances. Le coût de l’éducation nationale est essentiellement un coût salarial. Nous devons nous demander si les gens travaillent dans des conditions leur permettant de produire des résultats comparables à ceux d’autres systèmes. Notre réflexion est à l’échelon européen. L’OCDE a fait un énorme effort de comparaison.

Que voulons-nous ? Des jeunes formés pour réussir leur vie. Quel système le permet ? Ma conviction est que sans une reconnaissance de l’établissement, sans une très forte décentralisation et sans l’implication d’adultes responsables, à commencer par les élus locaux, l’enseignement ne peut pas marcher. Le modèle idyllique de la III^e République est aujourd’hui irréaliste et absurde. Ce sont les élus, les parents, les enseignants et, accessoirement, les élèves qu’il faut rendre un peu plus responsables.

L’OCDE établit un indice du climat disciplinaire à l’école : seuls l’Argentine et le Brésil ont un indice plus défavorable que le nôtre ! Ce mauvais climat disciplinaire explique en grande partie l’hésitation des adultes à devenir enseignants dans le secteur public.

Madame Lavarde, la force de l’enseignement libre sous contrat, catholique ou non, tient à une forme de rente de situation – un peu comme celle dont les grandes surfaces ont bénéficié après la loi Royer.

Les accords qui ont conduit à la loi Debré prévoient 20 % de moyens publics au maximum pour le privé sous contrat. Or la demande est très forte, notamment en région parisienne, dans toute l’Île-de-France et dans les métropoles : partout où il y a des problèmes, les parents sont prêts à payer un peu plus pour scolariser leurs enfants dans l’enseignement libre - où les établissements ont plus de libertés, notamment dans le choix et la gestion des enseignants.

Dans ces conditions, les établissements privés sous contrat peuvent hausser le niveau, celui des enseignants comme celui des élèves. Au reste, quand on monte l’un, on monte aussi l’autre...

Résultat : l’enseignement privé, autrefois l’école de la deuxième chance, est aujourd’hui celle de la première chance, à la faveur de la rente de situation que l’État lui a accordée. Le jour où l’enseignement libre sous contrat verra ses effectifs augmenter, il sera obligé de s’intéresser enfin à des élèves qui posent des problèmes.

Le fait que les parents paient rejaillit aussi sur la discipline : celle-ci est beaucoup plus facile à tenir quand les parents sont impliqués dans l’éducation de leurs enfants. Il y a, certes, ceux qui paient pour s’en débarrasser, mais ce ne sont pas des parents...

La campagne de communication suggérée par M. Lefèvre est une excellente idée. Les gardiens de prison ont bien droit à une campagne de valorisation de leur métier. Et on mène des campagnes publiques dont on pourrait se passer ! Dire du bien des enseignants ne coûterait pas bien cher et porterait peut-être des fruits.

En effet, monsieur Karoutchi, tout ce que nous disons est connu depuis quarante ans. Seulement voilà : on a fait uniquement du quantitatif au lieu de s’intéresser aux problèmes qualitatifs – François Hollande a été exemplaire de cette erreur.

On construit des lycées avec des ambitions architecturales, mais qu'on ne peut pas entretenir parce que l'architecture est absurde. On conçoit des lycées avec une ouverture sur la pédagogie ou le travail collectif, en prévoyant un centre de documentation ou des bâtiments économes. Tout cela est fort bien, mais les plus mal traités sont les enseignants, alors que ce sont eux qui font tourner la boutique...

La formation pédagogique est essentielle. C'est une erreur d'envisager l'école comme l'université. À l'université, on a affaire à des adultes motivés pour apprendre : on peut donc faire un cours disciplinaire. Pour payer mes études, j'ai été professeur de français : parler du français à des gamins qui s'en moquent, c'est infernal... L'aptitude pédagogique est donc un prérequis. Pour enseigner des choses simples à des gens non motivés, il faut être très compétent.

Monsieur Delahaye, je suis d'accord avec votre comparaison avec l'hôpital. On a des structures, mais on ne réfléchit pas à leur finalité, et pas assez au rôle des personnels.

En ce qui concerne la Finlande, les professeurs y sont, en effet, un peu mieux payés que chez nous – 40 000 euros par an en moyenne. Le nombre d'élèves par classe est très inférieur à ce qu'il est en France, de l'ordre de la quinzaine. Surtout, la fraternité entre l'enseignant et les élèves est beaucoup plus forte. Les seconds respectent le premier, en sorte que celui-ci peut établir un lien avec chaque élève. En France, au contraire, le professeur est souvent en situation défensive : pour asseoir son autorité, il s'efforce de marquer sa différence, quitte parfois à dégrader l'élève. Dans les systèmes anglo-saxons, les enseignants motivent davantage les élèves et leur donnent confiance en eux.

J'ajoute, quitte à choquer, que la population finlandaise est relativement homogène et partage des valeurs communes. C'est déjà plus compliqué en Suède.

Monsieur de Legge, les études statistiques existent toutes. S'agissant du nombre d'heures par professeur, il est plus élevé en France – 900 heures par an – que dans la plupart des autres pays européens. Ces heures sont en revanche réparties sur moins de jours de classe : 160, contre 180 en moyenne européenne. Nos enseignants travaillent donc beaucoup devant leurs élèves et ont une moindre disponibilité pour le travail annexe, que, de surcroît, les bâtiments ne permettent pas.

Or ce travail est essentiel pour motiver les élèves. Motiver un élève, cela prend parfois un quart d'heure, mais cela sert toute l'année ; et l'on évite d'avoir un chahuteur qui décourage les autres. Il y a trop d'heures de classe et pas assez d'heures de contact, de présence dans l'établissement et de recadrage de chaque élève. À cet égard, les établissements libres sous contrat peuvent et savent faire mieux.

Le problème, en matière de rémunération, c'est qu'on ne peut pas la différencier par discipline. Dans certaines disciplines, si on veut des bons professeurs, il faut faire le nécessaire.

Il a été question de l'armée. On peut imaginer des retours vers l'enseignement : l'enseignement libre sous contrat le pratique, mais on ne sait pas le faire dans l'enseignement public, sauf dans les lycées professionnels.

Je suis d'accord avec M. Delcros sur la densité de peuplement. En France, ça coûte plus cher, parce qu'on est moins nombreux au kilomètre carré... Une fois qu'on le sait, on en tient compte.

Pour motiver des bons, il faut des agrégés. Comment les gérer, c'est un peu plus compliqué. Les établissements pourraient avoir la liberté de choisir entre un agrégé, qui coûte davantage, et un certifié. Je ne sais pas régler cette question au plan national.

M. Segouin, le taux d'encadrement est d'un enseignant pour 19 élèves dans le primaire, et d'un pour 23 dans le secondaire. Ce serait tout à fait honorable si nous savions établir des liens entre les professeurs, les élèves et les parents.

Comme un orateur l'a souligné, les relations avec les parents sont l'un des facteurs les plus fortement perturbateurs. Certains parents ne s'occupent pas de leurs enfants, ce qui est une erreur. Sans parler de ceux qui s'en occupent mal et agressent les enseignants, avec des motivations très dangereuses pour la société française. Il y en a aussi qui s'occupent bien de leurs enfants et jouent le jeu avec les enseignants.

Le *job dating*, pourquoi pas ? Le recours au contrat est une nécessité absolue, une question de survie, en Île-de-France, notamment dans les académies de Créteil et de Versailles. Le taux de recours au contrat a crû de 7,7 à 9,2 % au cours des cinq dernières années. C'est inévitable, même si cela peut surprendre, voire choquer. Pour l'instant, on ne sait pas faire autrement.

S'agissant des affectations, monsieur Meurant, il y a une sorte d'« amphi de garnison », mais aussi des aléas. C'est un facteur d'autorité majeur des syndicats de faire croire qu'ils gèrent les affectations, et parfois de les gérer effectivement.

Quant au numérique, monsieur Rapin, mon temps de parole étant dépassé, je dirai simplement que ça ne marche pas trop mal... En la matière, le confinement a été plus efficace que les programmes ministériels !

La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire - Filiales et participations du groupe France Télévisions - Communication

Contrôle budgétaire - Communication de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur les filiales et les participations de France Télévisions

M. Claude Raynal, président. – Nous allons maintenant entendre une communication de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », sur les filiales et participations de France Télévisions.

Nous poursuivrons l'analyse de cette question par une mission de contrôle conjointe avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. A ce titre, je salue la présence parmi nous de M. Jean-Raymond Hugonet, que je remercie d'assister à nos travaux.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Je serai relativement bref, puisque, comme notre président vient de l’annoncer, nous reviendrons sur le financement de l’audiovisuel, avec Jean-Raymond Hugonet, dans le cadre de la mission de contrôle conjointe menée avec la commission de la culture.

Mon rapport de contrôle porte non sur le financement global de l’audiovisuel, mais sur la tentative de France Télévisions de créer des filiales ou des sociétés commerciales pour déconcentrer un certain nombre d’activités et, en principe, dégager des ressources supplémentaires.

France Télévisions a ainsi constitué progressivement un certain nombre de sociétés, à l’image de france.tv studio, qui regroupe la production audiovisuelle, le sous-titrage et l’audiodescription, et france.tv distribution, qui gère notamment la distribution internationale des programmes, les parts producteurs et la vente des licences.

Ces créations sont-elles un moyen de dissimuler des transferts de personnel et répondre ainsi à l’objectif de 160 millions d’euros d’économies demandés par la tutelle à France Télévisions entre 2018 et 2022 ? Pas vraiment, même s’il convient de nuancer s’agissant de france.tv studio. J’y reviendrai.

Le rapport traite également des prises de participation du groupe France Télévisions. La plus importante d’entre elles concerne la plateforme SALTO. J’avais annoncé, dès le début, que SALTO serait un échec pathétique. France Télévisions nous a assuré que nous nous trompions, que l’accord avec TF1 et M6 serait redoutable... On a vu France Télévisions investir mais SALTO est bien un échec en nombre d’abonnés, en diffusion et, sincèrement, en intérêt.

Résultat des courses : en mars dernier, France Télévisions a indiqué que, en cas de fusion TF1-M6, elle se retirerait de SALTO. Je considère, au vu de l’échec de SALTO, que, même sans la fusion, il n’y a pas d’intérêt pour le service public à continuer. Il faut arrêter cette expérience malheureuse, qui a coûté cher depuis trois ans.

Revenons aux filiales et abordons celles dédiées au financement du cinéma. France 2 Cinéma et France 3 Cinéma représentent chacune six emplois à temps plein ; ce n’est donc pas ça qui coûte le plus cher... On peut néanmoins s’interroger sur l’intérêt de disposer de deux entités. Les personnels concernés, certainement passionnés, nous expliquent que les choix opérés par chacune d’entre elles sont très différents : des films un peu plus grand public pour France 2 Cinéma, un peu plus culturels et territorialisés pour France 3 Cinéma. En gros, *La Grande Caravane*, c’est sur France 2, et *Jacquou le Croquant* sur France 3...

Votre rapporteur spécial a la faiblesse de penser qu’il n’y a pas vraiment deux filiales : ceux dont le projet n’a pas été retenu par France 2 Cinéma le proposent à France 3 Cinéma. Les films financés ne se retrouvent par ailleurs pas forcément sur l’antenne du financeur. Je relève que France Télévisions a placé au-dessus des deux entités un directeur cinéma et un comité de sélection qui chapeautent l’ensemble.

Les deux structures pourraient donc parfaitement être fusionnées. La situation actuelle paraît illogique, même si, je le répète, les économies liées au regroupement seraient modestes.

Les deux autres filiale étudiées dans le rapport, france.tv studio et france.tv distribution se développent, pas de manière considérable mais tout de même.

La première est passée de 677 heures en 2019 à 1 812 heures en 2020, à la faveur aussi de la pandémie. Le chiffre d'affaires global est de 113 millions d'euros, en forte progression, mais seulement 3 à 4 millions d'euros par an remontent à France Télévisions. france.tv studio représente-t-elle un apport financier supplémentaire ? Pour le moment, ce n'est pas très convaincant, même si cela contribue à gérer la participation de France Télévisions à la production audiovisuelle française, avec des chefs-d'œuvre qui ne vous ont pas échappé.

Par rapport à la BBC, qui a l'avantage du large marché anglophone, il est clair qu'il n'y a pas de comparaison possible.

France.tv Studio a-t-elle été un moyen de réduire le personnel de France Télévisions ? Pas pour le moment, à l'exception de deux équivalents temps plein, mais des discussions sont en cours avec les syndicats sur des transferts. France Télévisions envisage de transférer 75 emplois, ce qui ferait une économie pour elle, mais pas forcément pour les deniers publics. Je relève que les personnels de france.tv studio sont, essentiellement, des intermittents du spectacle, dont les indemnités de chômage sont prises en charge par l'Unedic. La réduction de la masse salariale de France Télévisions permise par le transfert de personnels vers france.tv studio serait donc artificielle en matière de finances publiques.

En matière de distribution internationale, il faut reconnaître que nous avons du mal à vendre. Nous avons vendu *Un si grand soleil* à la Grèce et à la Turquie, soit... Mais c'est sans commune mesure avec les ventes de la BBC. Nos séries coûtent cher et sont peu exportables, même si nous avons un peu mieux vendu *Dix pour cent* et *Derby Girl*.

Pouvons-nous développer la distribution ? Oui, si nous laissons un peu plus de marge de manœuvre aux acteurs. Le décret du 30 décembre 2021 a ménagé quelques souplesses, mais il faut probablement négocier de nouveaux accords avec les producteurs pour renforcer la capacité à exporter de la filiale. Je note en outre que france.tv distribution a connu quatre présidents en cinq ans... La capacité d'action étant faible, pour ne pas dire nulle, les présidents nommés préfèrent peut-être faire autre chose.

Je me résume : on peut, par cohérence, fusionner France 2 Cinéma et France 3 Cinéma, même si cela ne rapportera pas grand-chose ; il faut sortir de SALTO, que la fusion TF1-M6 ait lieu ou non, car c'est un échec commercial et financier, comme nous l'avions prévu – il eût été préférable que France Télévisions fasse une plateforme avec Arte ou l'Institut national de l'audiovisuel (INA) ; s'agissant de france.tv studio et de france.tv distribution, il faudra surveiller qu'il n'y ait pas de transfert d'un trop grand nombre de personnels vers l'Unedic ; enfin, il faut renégocier le cadre de la distribution des coproductions financées par France Télévisions.

Nous avons des faiblesses par rapport à la BBC, mais nous avons aussi des séries, des films et des documentaires qui peuvent se vendre. Arte réussit plutôt dans ce domaine.

France Télévisions a fait des efforts, en particulier pour réduire ses coûts, mais n'a pas de politique ambitieuse en matière de production ou de distribution. Je ne dis pas que nous pouvons égaler la BBC, mais nous pouvons faire des progrès.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Je souscris sans réserve aux propos de M. Karoutchi.

M. Philippe Dominati. – Quel est le marché à l’export du catalogue de films en langue française ?

La présidente de France Télévisions a récemment critiqué la Fédération française de tennis au sujet des droits liés à Roland-Garros. Il est étonnant qu’elle mette en cause directement la gestion passée de la nouvelle ministre des sports... Plus largement, peut-être y a-t-il matière à trouver du chiffre d’affaires sur les droits sportifs.

M. Vincent Segouin. – Je constate qu’aucun jeune ne regarde plus la télévision. Comment France Télévisions envisage-t-elle son avenir dans ce contexte ? Songez que le match Nadal-Djokovic n’a pas été retransmis sur une chaîne française !

J’ai peur de connaître la réponse : incapables que nous sommes de changer quoi que ce soit, nous aurons recours à la dette pour maintenir le système en place, sans s’interroger sur les nouvelles orientations à prendre...

M. Antoine Lefèvre. – Le rapporteur spécial a parlé d’*Un si grand soleil*... Peut-il nous dire si, au vu de ses investigations, france.tv studio n’est pas plutôt un si grand gâchis ?

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Nous aborderons l’avenir de France Télévisions et du financement de l’audiovisuel public dans quelques instants, dans le cadre de notre réunion conjointe avec la commission de la culture.

france.tv studio est-elle un gâchis ? Attendons un an ou deux pour le dire. Il faut surveiller les mesures qui seront décidées en matière de personnel et leurs conséquences sur les finances publiques. Quand on l’interroge sur cette question, la présidente de France Télévisions se défait assez vite, en disant : ne nous mettez pas en contradiction avec les syndicats pour le moment. Les syndicats ont bien compris qu’un transfert permettrait d’employer plus de gens, en captant des financements Unedic, mais ce n’est pas le bon système. Il faut trouver un équilibre.

Nos capacités d’exportation sont quasi nulles. *Dix pour cent* est la seule série que nous ayons à peu près réussi à exporter en zone francophone. Indépendamment du problème de la langue, il n’y a pas d’effort et pas assez de liberté pour france.tv distribution. Ne faudrait-il pas créer une vraie société de distribution internationale, qui ne fasse que cela, avec l’obsession de la vente ? france.tv distribution ne distribue pratiquement que la production interne, qui n’est pas facilement exportable.

S’agissant du sport, nous y reviendrons dans quelques instants, avec Jean-Raymond Hugonet.

Au total, la filialisation n’a pas produit beaucoup de résultats ; tout garder en interne n’aurait pas changé la donne. Je ne dis pas que c’est un échec, mais, tant qu’à filialiser, autant donner aux nouvelles entités plus de liberté et d’autonomie d’action !

La commission adopte les recommandations du rapporteur spécial et autorise la publication de sa communication sous la forme d’un rapport d’information.

La réunion est close à 10 h 45.

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, et de M. Claude Raynal, président de la commission des finances -

La réunion est ouverte à 10 h 50.

Mission conjointe de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public - Présentation du rapport d'information

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Nous avons le plaisir d'accueillir le président Laurent Lafon et nos collègues de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication pour une séance de restitution des travaux de nos deux rapporteurs sur le financement de l'audiovisuel public.

Comme vous le savez, notre rapporteur spécial des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », M. Roger Karoutchi, et notre collègue rapporteur de la commission de la culture, M. Jean-Raymond Hugonet, ont conduit, à la demande de nos deux commissions, une mission conjointe de contrôle sur ce thème.

Ce type de travaux conjoints entre nos deux commissions n'est pas un exercice inédit, puisque, déjà, en 2015, notre ancien collègue Jean-Pierre Leleux et notre collègue André Gattolin s'étaient associés pour travailler ensemble et faire des propositions sur ce même sujet. Malheureusement, la question n'est toujours pas réglée et il nous revient de remettre l'ouvrage sur le métier.

La mission de nos rapporteurs est d'autant plus importante que le Gouvernement a annoncé vouloir inscrire dans le prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR), que nous devrions examiner en juillet, la suppression de la redevance audiovisuelle. Cette suppression pose de très nombreuses questions auxquelles nos rapporteurs tenteront d'apporter des réponses.

Avant de leur donner la parole pour qu'ils nous fassent part de leurs analyses et recommandations, je laisse la parole au président Laurent Lafon.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Avant toute chose, je tiens à remercier le président Claude Raynal et le rapporteur général Jean-François Husson d'avoir accepté le principe de cette mission conjointe de contrôle consacrée au financement de l'audiovisuel.

Comme vient de le rappeler le président Raynal, il s'agit là d'une étape de plus dans la longue et fructueuse collaboration que nos deux commissions entretiennent depuis plusieurs années sur les sujets relevant de leurs domaines de compétences, et au sein desquels l'audiovisuel public tient une place de choix.

Ainsi, je rappellerai qu'en 2010 nos collègues Catherine Morin-Desailly et Claude Belot présentaient déjà, de concert, un rapport consacré aux comptes de France Télévisions.

Plus près de nous, ainsi que l'a souligné le président Raynal, André Gattolin et Jean-Pierre Leleux proposaient 27 mesures destinées à refonder un audiovisuel public dont ils jugeaient la gouvernance, l'organisation et le financement à bout de souffle. Ils recommandaient de remplacer la contribution à l'audiovisuel public (CAP) par une taxe

universelle payée par chaque foyer, solution qui présentait l'avantage de moderniser l'assiette de la CAP en tenant compte des nouveaux modes d'accès aux services audiovisuels.

Après des années de réflexion, d'aucuns diraient de tergiversations, le Président de la République en a décidé autrement. Il a annoncé son intention de supprimer la redevance dès 2022 sans pour autant préciser la nature des ressources qui contribueraient, à l'avenir, à garantir un niveau de financement adéquat à l'audiovisuel public.

À l'issue du conseil des ministres officialisant cette suppression, Bruno Le Maire s'est contenté d'indiquer que « le financement de l'audiovisuel public serait assuré dans le respect de l'objectif à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias ».

Faute de précisions supplémentaires concernant les modalités de ce financement, il nous a semblé nécessaire de confier à nos rapporteurs respectifs, avant l'examen du prochain PLFR, le soin d'examiner les différentes possibilités qui s'ouvrent à nous en ce domaine et d'évaluer les marges de manœuvre restant à notre disposition.

Je remercie par conséquent Roger Karoutchi et Jean-Raymond Hugonet d'avoir accepté cette mission conjointe et d'avoir travaillé aussi rapidement et efficacement sur ce sujet au cours des semaines écoulées.

Nous sommes impatients, chers collègues, de connaître votre diagnostic sur cette question stratégique, tant pour le financement de l'audiovisuel que pour l'état de nos finances publiques.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Nous sommes exceptionnellement rassemblés aujourd'hui pour examiner les conclusions d'un rapport conjoint de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public. Ce rapport arrive à point nommé après que le Président de la République a annoncé pendant la campagne électorale son intention de supprimer la contribution à l'audiovisuel public au nom de la défense du pouvoir d'achat.

Une réforme de la CAP était certes nécessaire, le Sénat l'a dit régulièrement depuis 2015, notamment par le biais du rapport de nos collègues Jean-Pierre Leleux et André Gattolin. L'évolution des usages a, en effet, tendance à réduire la possession de téléviseurs qui sert de base au paiement de la CAP. La suppression complète de la taxe d'habitation en 2023 condamnerait cette ressource et nécessiterait d'en trouver une autre. Je rappelle que le Sénat avait fait part de sa préférence pour la création d'une taxe universelle sur le modèle allemand. Cette taxe aurait permis d'assurer la prévisibilité des ressources dans la durée et d'éviter les ajustements intempestifs. Par ailleurs, il me semble que le fait de devoir payer pour bénéficier d'un service ne constitue pas un mauvais principe tant on peut considérer que « ce qui n'a pas de prix n'a pas de valeur ». En supprimant la CAP, c'est le lien entre les Français et l'audiovisuel public qui risque de s'affaiblir.

Nous prenons acte de la décision du Président de la République, qui a fait de la suppression de la CAP un engagement devant les Français. Cette suppression aura lieu dans la prochaine loi de finances rectificative (LFR) et l'enjeu est moins de savoir si nous y sommes ou non favorables que de déterminer les garanties qui pourront entourer la nouvelle ressource publique appelée à financer l'audiovisuel public.

Mais au-delà de la nature et du montant de cette ressource, nous pensons également que la question des missions et de l'organisation du service public de l'audiovisuel doit être à nouveau posée : quels moyens pour quelles missions ?

Face à la révolution numérique en cours dans le secteur des médias, à la « plateformisation » et aux rapprochements engagés entre les médias privés, c'est l'avenir de l'audiovisuel public qui est en jeu. Ses programmes doivent rester attractifs et accessibles.

Pour différentes raisons, la réforme de l'audiovisuel public n'a pu aboutir lors du précédent quinquennat, alors même que le projet de loi Riester promettait des avancées importantes. Le temps perdu ne se rattrape pas, le retard de l'audiovisuel public ne s'est pas réduit au cours des dernières années, bien au contraire. Si Radio France et Arte ont fait preuve d'initiatives pertinentes dans le numérique, on ne saurait en dire autant de France Télévisions avec Salto. Par ailleurs, les mutualisations menées « par le bas » ont très vite trouvé leurs limites. Comme l'ont indiqué plusieurs de nos interlocuteurs, il est difficile pour l'État d'arbitrer lorsque les entreprises n'ont pas envie de travailler ensemble.

C'est la raison pour laquelle nous considérons que la question de la réforme de la gouvernance de l'audiovisuel public constitue un aspect incontournable de son avenir et des moyens qui lui seront consacrés. Alors que le regroupement de l'audiovisuel public semblait utopique en 2015 lorsque le Sénat a proposé la création d'un *holding* public, il est aujourd'hui considéré comme inéluctable par la plupart des acteurs. Nous proposerons d'avancer dans cette direction de manière plus déterminée, car il n'est plus temps de tergiverser.

Je laisse la parole à Roger Karoutchi pour présenter les aspects budgétaires et financiers de nos conclusions.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Je dirai les choses sans détour : nous sommes mis brutalement devant le fait accompli et sans négociation préalable. Lors de la campagne électorale, le Président de la République a annoncé la suppression de la redevance audiovisuelle dès cette année. On imaginait qu'elle aurait lieu à l'horizon d'un an, après un débat parlementaire sur une éventuelle réforme de l'audiovisuel. Or la suppression est prévue dès l'adoption de la loi de finances rectificative au mois de juillet, avec le remboursement des versements effectués depuis le mois de janvier par les contribuables mensualisés.

J'aurais de loin préféré un projet de réforme audiovisuelle, examiné dans le cadre d'un débat parlementaire sur les missions et le périmètre du service public. C'était le minimum. Mais la messe est dite...

Nous avons auditionné presque tous les présidents de chaînes de radio et de télévision publiques. Ils nous ont demandé non pas de s'arc-bouter sur la taxe universelle, mais de préserver la prévisibilité et le niveau des crédits publics, ainsi que les moyens de travailler ensemble.

Sur le plan financier, on nous annonce de manière inédite que l'État se dispensera des 3,1 milliards d'euros – 3,7 milliards avec les dégrèvements – que rapportait la redevance. Mais par quoi tout cela sera-t-il compensé ? Pour l'heure, ce sera seulement par le déficit et la dette. Le Président de la République a très clairement évoqué une mesure de pouvoir d'achat. C'est humiliant pour l'audiovisuel public, qui avait besoin de soutiens et de financements.

À la place de la suppression pure et simple de la redevance, plusieurs options étaient possibles ; mais elles ont toutes été refusées par le Gouvernement. Nous les avons également étudiées. Ainsi, la mise en place d'une taxe sur les 12,5 milliards d'euros de ventes de téléviseurs, portables ou autres supports électroniques, imposerait l'application d'un taux de 30 %. Cette mesure ne serait évidemment pas favorable au pouvoir d'achat.

Certains rêveraient que l'audiovisuel public bénéficie d'un prélèvement sur recettes et soit ainsi placé au niveau de l'Union européenne ou des collectivités locales. La dotation accordée serait ainsi garantie sans aucune remise en cause ultérieure par des gels ou réductions de crédits. Cette solution nous paraît impossible, sous peine d'entraîner dans son sillage l'hôpital, l'éducation ou l'armée.

Comment peut-on trouver des garanties pour le financement ? La mission budgétaire détaillera chacun des budgets des différentes chaînes concernées. L'intégration des crédits dédiés à l'audiovisuel public au sein d'une mission budgétaire permettra, en outre, d'inclure ce financement dans la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et de répondre ainsi à un impératif de prévisibilité. S'agissant de la garantie, je le rappelle, la contribution actuelle n'en était pas une, et le Parlement avait en théorie la main sur son niveau. D'ailleurs, la diminution d'un euro de la contribution a donné lieu à un vrai débat dans l'hémicycle. Néanmoins, aucune modification substantielle n'a été enregistrée depuis un certain temps, nonobstant, sur la période 2018-2022, les économies de 190 millions d'euros, dont l'essentiel a été réclamé à France Télévisions. Cet objectif a été respecté par les chaînes publiques.

Pour renforcer la garantie de financement, nous proposons également de créer une autorité habilitée, indépendante de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Cette autorité supérieure de l'audiovisuel public – ASAP –, présidée par un magistrat de la Cour des comptes, compterait quatre personnalités qualifiées nommées par les commissions des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat. L'autorité supérieure devra donner au Parlement un avis éclairé pour les votes futurs, en présentant les défis en matière de financement, les évolutions nécessaires sur le montant du financement permettant à l'audiovisuel public d'accomplir ses missions de service public. Les moyens alloués doivent pour le moment être maintenus au niveau existant. Ils seront ajustés en cas de modification du périmètre.

Un débat parallèle s'est tenu sur la ressource complémentaire que représente la publicité. Celle-ci oblige à des efforts d'audimat, parfois étrangers au service public. Pour y remédier, d'aucuns suggèrent d'augmenter la contribution étatique. Nous proposons raisonnablement de maintenir la publicité dans la journée, pour une recette à hauteur d'environ 350 millions d'euros, d'engager les programmes dès 20 h 30, et non pas 21 h 10, et de supprimer tous les parrainages sur France Télévisions et Radio France, qui atteignent environ 70 millions d'euros. Quoi qu'il en soit, un dialogue devra être engagé avec les chaînes publiques. Leurs patrons sont prêts à une redéfinition du service public.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – J'en viens maintenant à la question des structures et de la gouvernance.

Les différentes sociétés de l'audiovisuel public ont des identités fortes et leurs publics ne se confondent pas nécessairement. L'objectif n'est donc pas de fusionner les offres et d'imposer une seule ligne éditoriale. L'intérêt d'un regroupement est de rassembler les moyens pour être plus efficace, plus innovant et plus puissant, en particulier sur le numérique.

Les coopérations entre les entreprises de l'audiovisuel public n'avancent pas, car elles nécessitent de trancher des différends entre les diverses directions et de faire arbitrer les différentes tutelles. Il aura fallu quatre ans pour mettre en place les matinales communes à France 3 et à France Bleu ; plus de cinq ans après sa création, France Info ne dispose toujours pas d'une rédaction commune, tandis qu'en matière d'éducation France Télévisions et Arte ont lancé des offres concurrentes faute de pouvoir se mettre d'accord.

Le temps est venu de mettre un terme à une exception française. Seules la France et la Suède disposent aujourd'hui d'un audiovisuel aussi dispersé entre radio d'un côté et télévision de l'autre.

Depuis 2015, les coopérations menées ont eu pour mérite de rapprocher les équipes et d'inscrire dans les esprits l'horizon du rapprochement. Il n'est donc plus indispensable de passer par l'étape transitoire que constituait la *holding* que nous proposons en 2015. C'est une fusion de France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) que nous proposons aujourd'hui : un seul dirigeant, un seul conseil d'administration, une seule stratégie déclinée sur différents supports pour atteindre tous les publics.

La création d'une entreprise unique doit permettre de concentrer les moyens et de supprimer les nombreux doublons. Elle devra certes s'accompagner d'une convergence des statuts des personnels, mais celle-ci pourra se faire dans la durée, notamment en proposant un nouveau statut commun pour les nouveaux embauchés. Nous proposons que cette entreprise unique soit créée au 1^{er} janvier 2025, ce qui laisserait deux années pour voter un texte de loi et préparer le rapprochement des structures.

La création de cette société unique de l'audiovisuel public national, qui pourrait reprendre le nom de « France Médias », n'aurait pas de conséquences sur le statut d'Arte France et de TV5 Monde, qui conserveraient leur spécificité et leur autonomie.

Trois chantiers prioritaires pourraient être lancés par cette nouvelle société concernant le numérique, l'information et l'offre locale.

Concernant tout d'abord le numérique, nous pensons essentiel de mieux positionner l'offre de programmes publics sur les interfaces des distributeurs et sur les télécommandes des téléviseurs avec une touche spécifique qui donnerait accès à l'univers des programmes publics. L'objectif ne serait pas nécessairement de créer une offre unique, mais il s'agirait de mieux coordonner l'accès aux offres publiques à travers un portail commun.

La création de la société unique permettrait cependant à France Télévisions de créer une nouvelle offre numérique à la suite de la sortie de Salto en agrégeant des programmes du groupe de télévision, de l'INA et des captations de Radio France.

Concernant l'information, nous préconisons d'inverser la logique qui existe aujourd'hui. Au lieu de conserver des structures séparées et exceptionnellement de réunir des moyens pour poursuivre des objectifs communs, il s'agirait de créer une véritable *newsroom*, c'est-à-dire une structure commune réunissant l'ensemble des journalistes de France Télévisions, de Radio France et de France Médias Monde, qui pourrait être organisée en trois pôles distincts couvrant respectivement l'international, le national et le local. Ces pôles seraient chargés d'alimenter les différents supports et antennes qui pourraient conserver leur identité. L'existence d'une telle *newsroom* francophone permettrait de supprimer les

doublons, de renforcer l'expertise et de favoriser la réactivité. Les rédactions en langues étrangères seraient maintenues et développées au sein du pôle international, tandis que le pôle local aurait pour mission de développer le maillage régional et ultramarin sur l'ensemble des supports.

Enfin, concernant précisément l'offre locale, l'enjeu aujourd'hui est de créer un véritable média de service public territorialisé qui puisse décliner son offre éditoriale sur tous les supports. C'est la raison pour laquelle nous proposons de réunir France 3 et France Bleu dans une même filiale de la société unique qui pourrait être dénommée « France Médias Régions ». Cette structure aurait pour mission de réorganiser à la fois l'offre et la présence territoriale de France 3 et de France Bleu pour proposer des programmes conçus au plus près des territoires en partenariat avec les collectivités territoriales. Cette fusion de France 3 et de France Bleu devrait également permettre de repenser les méthodes de travail en adoptant des modes de production plus souples et réactifs.

Voilà, brièvement, les contours du projet d'avenir que nous proposons pour un audiovisuel public regroupé, conforté et repensé. La suppression de la CAP crée une incertitude, voire des craintes de la part des responsables de l'audiovisuel public. Nous proposons donc de changer de cap pour mettre fin à l'éparpillement des moyens et des initiatives.

Un projet ambitieux tourné vers l'avenir et le numérique avec une offre éditoriale recentrée sur les valeurs du service public constituera, à notre sens, la meilleure façon d'obtenir de la part de l'autorité indépendante dont nous proposons la création – l'ASAP – un niveau de financement suffisant.

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – Merci, messieurs les rapporteurs, pour cette synthèse de votre mission conjointe. Nous passons à la séquence des questions-réponses.

M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances. – À mon tour de remercier les deux rapporteurs spéciaux. Nos débats d'aujourd'hui anticipent ceux que nous aurons lors du prochain PLFR. Indépendamment du bien-fondé de la contribution à l'audiovisuel public, la suppression brutale de cette contribution représentera 3 milliards d'euros en moins pour les finances de l'État. Ce n'est pas négligeable, d'autant que ce sujet n'a fait l'objet d'aucun travail préparatoire. Comme l'a signalé Roger Karoutchi, c'est la politique du fait accompli.

Faute de recettes nouvelles, pourrait-on réaliser des économies en supprimant des doublons et, si oui, dans quelles proportions ?

M. David Assouline. – Comme l'a dit Roger Karoutchi, la suppression de cette redevance est une décision historique, et non un simple ajustement. Celle-ci conforte notre exception française, puisque ce mode de financement est dominant dans tous les grands pays démocratiques européens. Non seulement nous ne l'avons pas modernisé comme l'ont fait nos voisins, mais il va être supprimé ! Conséquence : le lien qui existe entre les Français et l'audiovisuel public – « l'actionnariat populaire », selon les termes de Jack Ralite – sera rompu, entraînant inéluctablement une perte de visibilité. Je connais cette pente : c'est le premier pas vers la privatisation de l'audiovisuel public ou de certaines de ses composantes.

Une telle suppression exige un vrai débat parlementaire, une réelle concertation. Elle est sortie du chapeau durant la campagne présidentielle, et selon M. Karoutchi, on ne pourrait pas faire autrement. Auriez-vous déjà abdiqué ? Nous avons la main sur les questions budgétaires, et même si le combat paraît perdu d'avance, le Parlement exercera au moins son devoir de débat et de remise en cause de cette décision qui est tout sauf anodine.

J'appelle l'ensemble de mes collègues à continuer à défendre la redevance, en vertu de notre consensus sénatorial et du rapport de M. Leleux, qui préconisait de créer une contribution universelle à l'instar de l'Allemagne.

Enfin, une inflation de 5 % représente 125 millions d'euros, qui devront être ajoutés pour que l'audiovisuel dispose des mêmes moyens qu'avant. Sinon, bien que masquée, la baisse sera nette. Compte tenu des difficultés financières déjà existantes, les prévisions concernant le financement du secteur ne sont plus garanties. De « bonnes âmes » invoqueront la privatisation, qui ne coûterait rien aux contribuables. En réalité, les 3,7 milliards d'euros seront payés d'une autre façon. Mais cela fragilisera un édifice ancien garant de notre audiovisuel public de qualité !

M. Philippe Dominati. – Je remercie les rapporteurs de ce coup d'éclairage sur l'audiovisuel public. Sachant que notre pays est le deuxième le plus fiscalisé d'Europe, la suppression d'une redevance ou d'une taxe ne me chagrine pas. J'avais d'ailleurs proposé à plusieurs reprises des amendements en ce sens.

Le prérequis est de savoir quel est le domaine de l'audiovisuel public ? Actuellement, il y a sur la mosaïque plus de chaînes de télévision que de boulangeries. Faut-il pour autant des redevances pour financer les commerces traditionnels ? Je ne le pense pas. Mais il faut redimensionner le périmètre, qui est beaucoup trop large. Le fait de supprimer la redevance au lieu de provoquer la réforme n'est pas nécessairement négatif.

Nous n'avons pas évoqué la concentration. En défenseur de la concurrence, je ne suis pas favorable à une grande société. Or ce débat semble masquer la fusion problématique de deux chaînes privées. Effectuée dans l'indifférence générale, elle est destinée à obtenir 75 % des recettes publicitaires.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci aux deux rapporteurs pour leur important travail, réalisé à chaud. Depuis longtemps, la culture finance essentiellement ses nouvelles missions par de la fiscalité affectée. Avec la suppression de la redevance, le Gouvernement fait machine arrière afin de remettre dans le budget général le financement d'un service public. Il aurait fallu qu'il expliquât sa doctrine budgétaire en la matière.

Comment financer le service public de la culture ? Jusqu'à présent, on considérait que la solution provenait des utilisateurs. Un autre moyen de financement pourrait émaner du budget général de la Nation. Avant tout, il faut s'interroger sur la nature du service public de l'audiovisuel. À quoi sert-il ? Je regrette que la question ait été abordée ainsi ; l'audiovisuel méritait mieux...

M. Marc Laménie. – Merci aux présidents, aux rapporteurs, et à tous ceux de nos collègues qui participent à ce débat complexe. Quel est le rôle du Parlement ? Nous avons le sentiment d'être mis devant le fait accompli ; n'oublions pas l'histoire de l'audiovisuel public. Comment compenser les 3,7 milliards d'euros de moindres recettes fiscales ? Que faire pour

remédier à ce nombre pléthorique de chaînes ? *Quid* du rapport de nos collègues de 2015 ? Comment faire pour qu'il ne reste pas lettre morte ?

Mme Sylvie Robert. – Merci à nos rapporteurs pour cette mission de contrôle. Je vois dans ce rapport une question de forme et de fond. Le fait d'acter la suppression de la CAP entraînera des conséquences très importantes. Plusieurs hypothèses auraient pu être envisagées, et le rapport de M. Leleux de 2015 appelait une réflexion approfondie.

Nous serons le premier pays européen à supprimer le dispositif, bien que sa fragilité ait été encadrée. L'Allemagne a au contraire augmenté la taxe – fixée à 220 euros – et l'a modernisée. La suppression de la CAP pose aussi la question de l'avenir d'Arte France ; c'est un travail commun très performant, notamment sur sa plateforme numérique. Cette décision historique interroge sur la capacité de la France à maintenir le financement de l'audiovisuel public et de Arte. Elle est extrêmement dangereuse en termes de concentration et risque d'appauvrir toute la filière, notamment le cinéma.

M. Jérôme Bascher. – Merci aux rapporteurs. Je n'ai pas du tout le même ressenti sur le rapport. Il s'agit selon moi d'un travail prospectif en cas de suppression de la CAP. Il n'est nullement question « d'acter », et nous avons tous à cœur que le Parlement vote les recettes et les dépenses.

On peut s'interroger tous les ans sur le montant de la redevance ou sur la dépense publique au profit de l'audiovisuel public, mais cela ne change rien au résultat dans la loi de finances. Certes, nous n'avons pas eu le courage de moderniser les choses depuis vingt ans, mais Bercy n'est pas le seul responsable. L'influence des grands promoteurs de l'internet a aussi joué un rôle.

Les gains de productivité résultant de la fusion ont-ils été chiffrés ? L'objectif est-il juste de prélever des recettes sur le dos du privé ?

M. Michel Laugier. – Je remercie les présidents et les rapporteurs. Cette suppression est inattendue, mais nous commençons à être habitués à cette pratique depuis la disparition de la taxe d'habitation, dont les 24 milliards d'euros n'ont jamais été compensés.

Le Sénat a toujours été proactif dans ce domaine – je citerai à mon tour le rapport de Jean-Pierre Leleux. Devant le fait accompli, le Sénat vient encore en première ligne pour formuler des propositions intéressantes sur la réforme de l'audiovisuel public. À l'ère du numérique, la réforme est indispensable. Comment financer cette nouvelle organisation du secteur ? Et pour quel montant ?

M. Éric Bocquet. – Je n'ai pas bien compris l'origine de la ressource qui financerait cette nouvelle mission budgétaire. Cette annonce de suppression de la redevance au détour d'une campagne électorale témoigne d'un véritable mépris des missions de service public. À ce propos, je partage l'appel de David Assouline à se mobiliser.

Dans les années 1980, la privatisation de TF1 avait été engagée au nom du « mieux-disant culturel ». Peut-on s'en remettre à la loi du marché pour réguler la situation ? L'enjeu est politique. Il est urgent de résister, de porter une autre ambition pour le service public. Et le lien indéfectible entre la Nation et son service public octroie un droit de regard. Souvenons-nous des questions posées dans le rapport de la commission d'enquête relative à la concentration dans les médias au sujet de la crédibilité de l'information et de la déontologie.

M. David Assouline. – Une question a surgi dans l’actualité concernant le sport, qui est de plus en plus rare à la télévision publique du fait des coûts élevés des droits de retransmission et de la disparition de la publicité sur le service public de l’audiovisuel après 20 heures. Ce phénomène touche particulièrement le football, le Tour de France et Roland Garros, où un match important a été diffusé le soir sur Amazon. Avez-vous envisagé la possibilité d’autoriser la publicité tardive pour des retransmissions sportives importantes ?

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – À titre personnel, je pense que le présent rapport reste prudent, à une époque où un certain nombre de budgets sont soumis à des baisses régulières. En définitive, comme on l’a vu à d’autres occasions, les diminutions d’impôts se répercutent sur la dette. Le gouverneur de la Banque de France a lui-même déclaré qu’il fallait arrêter de diminuer les impôts. Quant à la mission des inspections, il faudrait disposer de ses analyses pour adopter une position. A cet égard, il me semble que notre mission se prononce un peu tôt dans le débat politique qui doit s’ouvrir sur ce sujet.

M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture. – Je tiens à signaler la qualité des travaux réalisés et le bien-fondé du calendrier des propositions. Nous sommes le 10 juin, le processus de suppression de la CAP sera achevé à la fin du mois de juillet. Il fait partie d’un ensemble de mesures populaires en ce qu’elles portent sur le pouvoir d’achat. Le risque est de remplacer le débat par une approbation pure et simple et d’affaiblir le levier public. C’est pourquoi j’approuve les propositions de nos deux rapporteurs, qui abordent aussi la question sous l’angle structurel. La proposition de fusion vise en effet à réorienter le débat vers une réflexion plus stratégique. C’est peut-être autour de ces notions que pourrait se dégager le consensus sénatorial.

M. Roger Karoutchi, rapporteur. – Les déclarations du Président de la République lui appartiennent, et je ne suis pas celui qui a annoncé que la suppression de la redevance audiovisuelle passerait en conseil des ministres ce mois de juin, puis devant le Parlement au mois de juillet. J’entends que les législatives puissent changer la donne, mais tant que ce gouvernement est là et fait des propositions, nous nous devons de réagir et d’agir. Le débat sur la taxe universelle, évoqué par le président Lafon, est bien sûr légitime et nous pouvons nous faire plaisir en faisant valoir notre position, mais ce n’est pas ce que propose le Gouvernement. Or, jusqu’à preuve du contraire, il dispose d’une majorité à l’Assemblée nationale...

Tous les présidents de chaînes nous ont mis en garde : « Si vous vous arc-boutez sur la défense de la redevance alors qu’elle sera de toute façon supprimée, vous ne nous protégerez pas par ailleurs. » Nous devons donc avancer et profiter du débat qui aura lieu au mois de juillet pour demander des garanties et des ajustements tenant compte de l’inflation. Tant qu’une réforme d’ampleur de l’audiovisuel redéfinissant le périmètre des missions de service public ne sera pas sur la table, les moyens actuels dont dispose l’audiovisuel public doivent être assurés.

Je tiens par ailleurs à rassurer mes collègues en ce qui concerne Arte et TV5 Monde, qui sont protégées par des traités internationaux. Elles disposent de plusieurs actionnaires européens et ne sont pas tributaires d’une simple réforme budgétaire à l’échelle de la France. Nous souhaitons que ces chaînes bénéficient d’un effort budgétaire, notamment en direction de la plateforme numérique d’Arte, qui constitue un réel succès. TV5 et l’ensemble des chaînes de France Médias Monde ont également besoin de moyens supplémentaires, car la présence de la France dans la francophonie et dans le monde est une

nécessité de service public. Je suis un ferme défenseur du service public. Nous pouvons discuter des missions et du périmètre de l'audiovisuel public, mais il n'est pas question de le remettre en cause ; nous devons au contraire le protéger. Si nous souhaitons la création d'une autorité, qui serait en réalité à la main du Parlement, lequel nommera quatre des cinq membres qui la composent, c'est bien pour qu'il soit amené à jouer un rôle essentiel dans la définition des moyens actuels et futurs accordés à l'audiovisuel public.

Si on se contente d'afficher notre désaccord sur la suppression de la CAP, la position du Gouvernement ne changera pas et nous n'obtiendrons aucune garantie lorsque le texte sera examiné. La mission budgétaire doit être garantie, en liaison avec l'ensemble des responsables de chaînes publiques.

S'agissant de la fusion des différentes chaînes, qui pourrait aboutir à terme à des économies comprises entre 5 % et 10 %, même les présidents de chaînes qui y sont très favorables estiment que dans l'immédiat, il y aura un coût.

Notre position est simple : nous n'avalisons pas la suppression de la redevance par plaisir, mais nous souhaitons que le Parlement ne soit pas mis devant le fait accompli en juillet. Pour ne pas perdre la main et pour éviter que les gels et réductions de crédits soient décidés sans contrôle, nous devons définir des seuils et mettre en place une autorité indépendante qui protégera l'audiovisuel public.

M. Jean-Raymond Hugonet, rapporteur. – Je souscris aux propos de mon collègue.

En réponse à Sylvie Robert, concernant la situation d'Arte France, je tiens à rappeler que son rythme budgétaire est par nature différent de celui des autres chaînes de l'audiovisuel public, car il s'agit d'une chaîne franco-allemande. À ce titre, Arte France est davantage tributaire d'une vraie relation d'État à État entre la France et l'Allemagne que de la redevance audiovisuelle. Bruno Patino, son président, estime avoir besoin de 30 millions d'euros pour le développement de la plateforme numérique, dont le succès est avéré. Les Allemands sont prêts à abonder, la France est à la traîne.

Notre collègue David Assouline a mis l'accent sur le sport. Le sport est rare, et donc cher... C'est une responsabilité de l'État, qui accorde une délégation de service public aux fédérations sportives, d'imposer que des matches soient diffusés sur des chaînes gratuites. À partir du moment où des lots sont affectés à l'issue d'appels d'offres avec l'assentiment de l'État, c'est le plus offrant qui emporte la mise. Mais il est scandaleux qu'Amazon ait récupéré gratuitement des données par milliers à l'occasion de la diffusion d'un match de tennis.

Enfin, pour répondre au président Raynal, qui jugeait notre rapport plutôt prudent, disons qu'il s'agit d'une sagesse sénatoriale. Quant à l'attente des rapports d'inspection, sincèrement, de qui se moque-t-on ? Depuis 2017, nous savons que la taxe d'habitation sera supprimée et que la contribution à l'audiovisuel public, qui y est adossée, le sera par conséquent également. Nous disposons d'excellentes administrations, à Bercy ou ailleurs, pour réfléchir à ces sujets. Le fait de créer deux missions d'inspection n'a convaincu personne ; la décision sera validée.

Marc Laménie l'a dit tout à l'heure, nous devons à nos prédécesseurs, notamment André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, un historique et une compétence particulière sur

l'audiovisuel. Nous avons donc un rôle moteur à jouer au Sénat, en nous montrant à la fois prudents et avant-coureurs.

Les recommandations des rapporteurs sont adoptées.

La commission des finances et la commission de la culture autorisent la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 12 h 05.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mercredi 1er juin 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président, et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, et Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux olympiques et paralympiques

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le ministre, Madame la ministre, chers collègues,

Laurent Lafon, président de la commission de la culture, est retenu hors de cette salle contre sa volonté, mais s'exprimera en visioconférence.

Samedi soir dernier, de graves incidents, qui n'ont heureusement pas fait de blessés graves, se sont produits en marge de la finale de la Ligue des champions, qui opposait, au Stade de France, les équipes de Liverpool et du Real Madrid : la gestion de cet événement a été qualifiée de « scandaleuse », voire de « honte nationale » par un certain nombre de responsables politiques.

C'est donc à la fois pour comprendre ce qui s'est passé, pour démêler les responsabilités des différents intervenants et pour en tirer les enseignements qui s'imposent que nous avons souhaité vous entendre conjointement.

Vous vous êtes tous deux déjà exprimés publiquement, mais les explications fournies font encore l'objet de critiques fortes, notamment de la part de personnes présentes sur les lieux.

Premier point : concernant les causes des incidents, vous avez incriminé, dès samedi soir, je vous cite, « des milliers de supporters britanniques, sans billet ou avec des faux billets », qui auraient « forcé les entrées et, parfois, violenté les stadiers ». Cela est toutefois contesté, notamment par des officiers de la police de Liverpool présents sur place. Nombre d'observateurs ont noté, au contraire, le calme des supporters britanniques, qui aurait contribué à l'absence d'incidents graves. Les services de renseignement de la préfecture avaient-ils mal anticipé l'attitude de ces supporters ?

Vous avez également évoqué tous deux un phénomène massif de faux billets, de l'ordre de 30 000 à 40 000. Depuis lors, l'Union européenne des associations de football (UEFA) a indiqué que seuls 2 800 billets avaient été identifiés comme falsifiés lors du passage des portiques, ce chiffre pouvant d'ailleurs être gonflé par des problèmes techniques. Comment ces fraudes – qui seraient donc bien plus limitées qu'annoncé – auraient-elles pu jouer le rôle déterminant que vous leur prêtez dans les incidents de samedi soir ? Par ailleurs, la presse s'est fait l'écho d'une note de renseignements de la division nationale de lutte contre

le hooliganisme vous alertant, dès le mercredi 25 mai, de possibles risques liés à des billets falsifiés et à la présence de nombreux supporters sans billet. Cette alerte a-t-elle été dûment prise en compte ?

Autre point : la gestion du préfiltrage à l'arrivée du RER D, notamment des files en nombre insuffisant et un manque de personnel, alors que le dispositif était fluide à la sortie du RER B, qui était en grève ce jour-là. Il ne s'agissait pas d'une circonstance imprévue : les organisations syndicales de la ligne B avaient fait état, dès le mardi 24 mai, de leur intention de perturber le déroulement de la finale de la Ligue des champions en cessant le travail. Dans ces conditions, comment expliquer que le dispositif n'ait pas été adapté en conséquence, et que les moyens n'aient pas été redéployés à la sortie du RER D, par lequel sont arrivés une majorité de spectateurs ?

D'aucuns ont enfin évoqué l'intrusion de riverains du Stade de France, ainsi que des agressions et des vols de spectateurs à la fin du match, sans que l'on en sache beaucoup plus. Pouvez-vous préciser le nombre d'arrestations, de poursuites et de plaintes liées à cet événement ? Combien de procédures, avec quelles suites ? La plupart des personnes arrêtées auraient été des sans-papiers : est-ce le cas et si oui, comment l'expliquez-vous ?

Deuxième point : la question de la responsabilité des différents intervenants, notamment des services placés sous votre responsabilité, Monsieur le ministre de l'intérieur.

Le rapport que vous a adressé le préfet de police, au soir du 29 mai, exonère la police de toute responsabilité. L'organisation de la Ligue des champions relève certes de la responsabilité de l'UEFA, mais c'est la préfecture de police qui est pointée du doigt, notamment pour son usage qualifié de massif et d'indiscriminé des gaz lacrymogènes, ayant touché des familles, des enfants, des personnes de bonne foi munies de billets valides et qui, pour certaines d'entre elles, n'ont jamais pu entrer dans le Stade de France.

Il est essentiel que vous nous apportiez des explications circonstanciées sur le schéma d'intervention des forces de l'ordre retenu pour cet événement, notamment sur les consignes en matière d'usage des gaz lacrymogènes et la répartition des missions entre les agents de la direction de la sécurité publique et les unités de forces mobiles (UFM). D'après la presse, la doctrine d'usage en la matière pourrait être modifiée en prévision des grands événements sportifs à venir l'année prochaine et l'année suivante. Est-ce le cas ?

Par ailleurs, certains journalistes auraient été contraints de supprimer des images qu'ils avaient prises des événements. Ces faits sont-ils avérés ? Des consignes en ce sens ont-elles effectivement été données aux forces de l'ordre ? Et si tel est le cas, comment les justifier ?

S'agissant de l'intrusion de jeunes riverains et des exactions qu'ils auraient commises à l'issue du match, comment expliquer qu'ils n'aient pas été repérés en amont par les forces de police et que des dispositions particulières n'aient pas été prises pour sécuriser les sorties du Stade de France à la fin du match ?

Enfin, la France a déjà accueilli, par le passé, des manifestations sportives de cette ampleur, sans qu'elles donnent lieu aux débordements dont, malheureusement, le monde entier a été témoin samedi soir. Notre pays accueillera la finale de la coupe du monde de rugby l'année prochaine et les jeux Olympiques l'année d'après. Comment faire pour que ces débordements ne se reproduisent pas ?

M. Laurent Lafon, président. – Je vous prie d’excuser mon absence de cette salle : je suis soumis à l’isolement pour un test positif au covid. Je remercie à mon tour pour leur venue M. Gérard Darmanin, ministre de l’intérieur, et Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques – que je félicite pour sa nomination et que notre commission aura l’occasion de recevoir bientôt.

Comme l’a indiqué le président de la commission des lois, la gravité des faits qui se sont déroulés samedi, à proximité immédiate de Paris, dans le futur stade olympique, ne pouvait nous laisser indifférents. Une compétition prestigieuse entachée, des milliers de personnes empêchées d’accéder au stade, certaines molestées, des actes de délinquance en grand nombre. Le Sénat devait remplir son devoir de contrôle à deux ans des jeux Olympiques et Paralympiques à Paris.

Nous avons de nombreuses questions à vous poser, mais l’une d’elles s’impose, à mon sens : ces incidents étaient-ils prévisibles et donc évitables ?

Nous devons comprendre les échanges entre l’État, l’UEFA, le consortium du Stade de France, la RATP et la SNCF. Deux événements ont eu un effet important sur l’organisation du match : la grève sur le RER B, connue depuis plusieurs jours, et la fausse billetterie identifiée par la division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH) dans une note en date du 25 mai, soit trois jours avant la finale.

Le 13 novembre 2021 – il y a donc seulement six mois – le match France - Kazakhstan avait été délocalisé au Parc des Princes, car des travaux étaient programmés sur la ligne B du RER et le risque de saturation des autres moyens de transport avait été considéré comme trop important. La grève de la RATP sur cette ligne a eu des effets similaires. Un report de la finale a-t-il été envisagé et le risque de saturation bien évalué ? À défaut de pouvoir reporter la rencontre, des mesures exceptionnelles auraient-elles pu être envisagées comme la réquisition de conducteurs sur la ligne B, la régulation des flux en amont de la ligne D, à Paris-Nord ou l’organisation de transports alternatifs par bus ? Comment avez-vous essayé de prévenir ce risque prévisible de saturation ?

Concernant l’accès au stade, vous avez indiqué que le club de Liverpool avait demandé l’établissement de billets papier que vous avez jugés aisément falsifiables. Pourquoi ne pas avoir exigé de l’UEFA l’établissement de billets électroniques infalsifiables ? Là encore, le risque était identifié et, pourtant, rien ne semble avoir été fait.

Je laisserai mes collègues vous poser d’autres questions, mais je ne saurais éluder l’inquiétude qu’a suscité chez nombre de sénateurs cet échec de samedi dernier quant à l’organisation des jeux Olympiques à Paris en 2024. Quelles leçons allez-vous en tirer ? Organiser la finale de la *Champions League* avait valeur de test. L’originalité revendiquée des Jeux de Paris tient à ce que l’événement se déroule autant dans les rues que dans les stades, avec un immense rassemblement populaire. Je pense, en particulier, à la cérémonie d’ouverture, qui doit rassembler plusieurs centaines de milliers de personnes le long de la Seine. N’est-il pas nécessaire de réfléchir à un format plus raisonnable pour éviter un nouveau fiasco qui entacherait la crédibilité de notre pays ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l’intérieur. – C’est avec le souci de la transparence et un profond respect pour la représentation nationale que nous prenons la parole devant vous. Le Gouvernement n’a rien à cacher et se réjouit de pouvoir expliquer ce qui s’est passé samedi soir. Une fête du sport a été gâchée et nous regrettons des débordements, parfois

inacceptables. Pour les fans de football, dont je suis – j’ai été arbitre pendant de longues années –, c’est une blessure dans notre fierté nationale. Avons-nous évité le pire ? Oui. Aurions-nous pu anticiper davantage ? Sans doute.

Je regrette les critiques dont ont été la cible les fonctionnaires de la République qui sont sous ma responsabilité : c’est au ministre de répondre aux parlementaires et aux médias. Seuls les lâches se défont sur leurs subordonnés. Ma confiance pour les personnes que j’ai l’honneur de commander depuis deux ans est complète. Comme le disait le président Mitterrand, il n’est point d’honneur sans difficultés.

La finale devait se tenir à Saint-Pétersbourg, mais la situation géopolitique a conduit à ce qu’elle soit organisée dans un autre pays. La France s’est portée candidate pour accueillir cet événement dont la responsabilité relève de l’UEFA et de la Fédération française de football. Il faut habituellement dix-huit mois pour organiser ce type d’événements ; la France l’a fait en trois mois.

Une grève de la RATP a été annoncée quelques jours auparavant, ce qui a déplacé de nombreux spectateurs vers le RER D, où le flux de voyageurs a été trois fois et demie plus important que lors de la finale de la Coupe de France, quelques jours auparavant, pourtant classée plus dangereuse par la division nationale de lutte contre le hooliganisme.

La gare du RER B est pour ainsi dire faite pour acheminer des spectateurs au Stade de France, avec des sorties et un espace plus vastes. Celle du RER D a un cheminement plus étroit, avec un goulet d’étranglement sous l’autoroute, tout particulièrement pour l’accès aux tribunes britanniques, où ont eu lieu les débordements.

Quel était le dispositif de sécurité ? Pas moins de 6 800 policiers et gendarmes et quelques dizaines de pompiers avaient été mobilisés ; c’est l’événement sportif qui a le plus mobilisé d’effectifs depuis que je suis ministre de l’intérieur.

Dix UFM, chacune forte de quatre-vingts policiers des compagnies républicaines de sécurité (CRS) ou gendarmes mobiles, ont été déployées dans le périmètre du Stade de France, à la suite de la note de renseignement qui prévoyait plusieurs centaines de détenteurs de faux billets et de très nombreux supporters anglais venus à Paris sans billet, encouragés par l’entraîneur de Liverpool lui-même.

Deux « fan zones » ont été installées, l’une cours de Vincennes, pour 40 000 supporters anglais, l’autre à Saint-Denis pour ceux du Real Madrid. Aucune des deux, qui ont accueilli jusqu’à 50 000 personnes dès 14 h, n’a connu de débordement majeur.

L’aéroport Charles-de-Gaulle a été sécurisé, une grande majorité de supporters espagnols ayant emprunté des avions affrétés, contrairement aux supporters anglais. Même chose pour les Champs-Élysées, qui servent souvent de lieu de rendez-vous. Des UFM ont également été déployées dans Paris, notamment dans les gares ou les stations Châtelet-les-Halles et Nation.

S’agissant de la Seine-Saint-Denis, Monsieur le président de la commission des lois, nous avons déployé 326 effectifs de sécurité publique – à ne pas confondre avec les presque 6 000 effectifs d’ordre public. Il faut comparer ces 326 policiers en tenue, en civil ou en brigade anticriminalité (BAC) aux 164 qui avaient été déployés pour la finale de la Coupe de France. Pour une manifestation comptant, en principe, le même nombre de spectateurs,

nous avons doublé les effectifs. Pour répondre clairement à votre question : il y avait suffisamment d'effectifs de forces de l'ordre pour cet événement.

Permettez-moi de retracer le déroulé précis de la soirée. À 18 h 45, alors que de nombreux spectateurs arrivaient sans incident, une bagarre éclate sur le barrage de la passerelle de l'Écluse et deux tentatives d'intrusion sont signalées dans un parking de *VIP* et dans le village de l'UEFA au nord de la « fan zone ». La police intervient très vite et treize individus sont interpellés, en particulier ceux qui avaient tenté de pénétrer sur le parking.

Jusqu'à 18 h 45, les arrivées sont importantes. Par la ligne 13, cela se fait sans difficulté. Mais, entre 19 h et 19 h 45, les pressions deviennent très importantes dans le goulet étroit entre la gare du RER D et l'endroit où a lieu le préfiltrage : la préfecture de police y a dénombré jusqu'à 15 000 personnes.

Le Stade de France a décidé, depuis la dernière finale de la Coupe de France, d'expérimenter le préfiltrage en prévision de la coupe du monde de rugby, en plaçant des stadiers – qui étaient 1 600 en tout contre 1 300 pour ce dernier match – bien en amont. Cela s'était très bien passé la première fois.

Rappelons que ce ne sont pas les services de police qui contrôlent les billets, même si des gendarmes mobiles avaient été placés en appui des stadiers pour ne laisser passer personne sans billet valable.

La Fédération française de football pourrait vous le confirmer, c'est le club de Liverpool qui a demandé que soient vendus des billets papier, alors que tous les billets, avant la finale, étaient des billets électroniques. Sur les 20 000 billets auxquels ils avaient droit, Madrid en a demandé très peu en papier, tandis que Liverpool les a demandés quasi intégralement sous ce format.

Monsieur le ministre de l'intérieur brandit deux billets.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur. – Voici deux billets papier : l'un vrai, l'autre faux. Les stadiers ont un stylo chimique qui permet de distinguer les deux en raturant un carré situé au verso.

Ce préfiltrage n'a posé de problème que pour les supporters britanniques arrivés par le RER D et se rendant dans les virages qui leur étaient réservés : d'après les équipes de la Fédération française de football et du Stade de France, entre 57 et 70 % des billets étaient faux, souvent à l'insu des personnes les ayant achetés, tant ils sont ressemblants. De nombreux autres n'avaient pas de billet.

Il faut distinguer deux types de fraudes qui ont fait l'objet d'un signalement par le préfet de police au parquet de Bobigny. Certaines personnes ont acheté à la sauvette pour 50 livres de faux billets grossiers qui auraient pu leur permettre – s'il n'y avait pas eu de préfiltrage – de passer les contrôles avant le tourniquet où le *QR-code* doit être lu. D'autres ont acheté, en toute bonne foi, pour 800 à 1 200 euros, des billets très ressemblants sur des sites frauduleux ou dans des bars où l'on vend des billets officiels. C'est à ces derniers que se rapporte le chiffre de 2 700 donné par l'UEFA.

C'est ce qui explique, avec la grève du RER B, qu'il soit arrivé trois fois plus de personnes par le RER D que d'habitude, et qu'elles se soient massées dans un passage étroit

devant les stadiers, qui devaient faire face à ce grand nombre de faux billets. C'est cette accumulation qui a conduit aux débordements.

Côté espagnol, alors qu'il y avait en théorie le même nombre de supporters – 20 000 –, il n'y a eu aucun faux billet et les spectateurs ont pu entrer sans aucun problème.

Lorsque le préfiltrage a été levé pour des raisons d'ordre public, les supporters ont tenté de scanner aux tourniquets 2 889 faux billets. D'après Orange, prestataire de la connectique des contrôles, plusieurs billets ont été dupliqués des centaines de fois – jusqu'à 750 et 744 fois pour deux d'entre eux, avec le même numéro de place. Comme, dans la confusion, des gens sont entrés sans contrôle, il y a eu des témoignages sur les réseaux sociaux de personnes à qui la même place a été attribuée. Je vous transmettrai bien sûr tous les documents que je vous présente ici.

Mais revenons au premier problème : 15 000 personnes qui s'agglutinent, y compris des femmes, des enfants et des personnes à mobilité réduite, dans le passage sous l'autoroute. Le préfet de police prend alors la décision de lever le filtrage pour éviter des écrasements et les bousculades. C'est cette décision qui a permis d'éviter les drames que nous avons déjà connus dans ce genre de situations.

À 19 h 45, soit une heure et quart avant le coup d'envoi, les 15 000 personnes accumulées, plus ceux qui arrivent encore par le RER D, se retrouvent devant le Stade de France et se précipitent vers les barrières. Devant le nombre très important de personnes – 5 à 6 000 – qui poussent les portes d'urgence conçues pour céder à 300 kilos, le préfet de police décide de rapatrier les gendarmes mobiles qui encadraient le préfiltrage et les sorties du RER D de l'autre côté des grilles pour éviter des écrasements, des intrusions et l'envahissement du terrain qui aurait empêché le match de se tenir. C'est ce qui explique la délinquance sur le mail : il n'y a pas ou plus de forces de police présentes.

Ce chiffre de 2 800 faux billets repérés aux tourniquets des trois portes par lesquelles devaient entrer 20 000 supporters anglais, représente plus de 10 % du total – et chacun a vu les images montrant des personnes, dont le billet ne fonctionnait pas, passer au-dessus ou en dessous du tourniquet, et qui ne sont pas comptées.

Sur le mail, les effectifs procèdent alors à des opérations de maintien de l'ordre ; à la fin de la première mi-temps, il n'y a plus de difficultés. À la fin de la seconde, alors que Liverpool a perdu, l'évacuation se passe sans problème. Chacun retourne aux transports dans lesquels se produisent des actes de délinquance, car l'ordre public n'est plus assuré entre le stade et le RER D. Aucun problème dans les « fan zones », sinon, à Nation, où un tenancier de restaurant demande l'intervention de la police contre des supporters avinés qui dévastent son établissement.

Comment arrive-t-on à 30 à 40 000 spectateurs de plus que les 75 000 que peut contenir le Stade de France ? Nous n'avons jamais dit que toutes ces personnes avaient un faux billet, mais que certains n'en avaient pas et que d'autres avaient un faux.

Pour ceux qui ne croient pas la préfecture de police, nous avons d'autres sources. La Fédération française de football a indiqué officiellement que si l'UEFA avait édité 75 000 billets, on avait constaté la présence de 110 000 personnes aux abords du stade de France : 79 200 personnes ont pris les transports en commun selon la RATP et la SNCF ; 21 000 sont venues en bus affrétés ; 6 000 sont arrivées en taxi ou par des véhicules avec chauffeur, selon

les chiffres des diverses compagnies ; 4 100 ont emprunté leur véhicule particulier, d'après le comptage dans les parkings. Cela aboutit, à 5 000 personnes près, à nos chiffres.

Nous regrettons à ce propos de n'avoir pu utiliser les drones pour disposer de meilleures images. D'après nos chiffres, 27 000 personnes ont pris la ligne 13, 37 000 le RER D – ce qui est démesuré par rapport au chiffre habituel –, 6 500 ont pris la partie du RER B gérée par la SNCF à partir de Paris-Nord et 10 500 la partie gérée par la RATP. Cela fait déjà 80 000 personnes ayant pris les transports publics. Si l'on compte les taxis, les VTC, les cars, les bus et les véhicules particuliers, on arrive à un chiffre entre 109 000 et 117 000, soit 34 800 ou 42 800 de plus que les 75 000 que peut contenir le Stade de France.

Soit ils sont entrés de manière surnuméraire, soit ils ont été expulsés, soit ils ont été bloqués au préfiltrage. Ceux qui n'ont pas réussi à entrer dans le stade ont dû s'en éloigner rapidement, car la 4G n'y fonctionne pas très bien et il leur était ainsi difficile de suivre le match depuis leur téléphone portable.

Certains se demandent ce que sont devenues ces 35 000 personnes en plus. Eh bien, la SNCF indique que, dès 22 h 52, soit peu après la fin de la mi-temps, de nombreux supporters reprennent les transports, et notamment le RER D. En effet, le coup d'envoi a été décalé, et le déroulement du match aussi jusqu'à la fin du match. Cela a d'ailleurs été une prouesse pour les deux entreprises de transports publics de parvenir à adapter les circulations de trains aux horaires changeants de la soirée.

Dès 22 h 45 – ou 22 h 52 d'après la SNCF –, selon des images de vidéoprotection que je ne peux vous fournir pour des raisons de protection des libertés, mais que vous pourrez sans doute vous procurer, les quais du RER, notamment de la station La Plaine-Stade de France, étaient pleins de maillots rouges.

Malheureusement, la SNCF a dû faire venir très rapidement des trains qui, dès 22 h 52, repartaient à Paris dans des conditions très différentes de celles d'un match normal - en général, tout le monde attend la fin du match pour partir...

Je ferai un comparatif avec la finale de la Coupe de France, organisée quelques jours auparavant, plus dangereuse *a priori* que la finale de la *Champions League* selon la division nationale de lutte contre le hooliganisme. Sans faire injure aux sénateurs des départements concernés, chacun sait que certains clubs de supporters des deux clubs de football qui se sont opposés en finale de la Coupe de France posent des problèmes très importants. Nous avons mis l'accent sur l'ordre public et très peu d'incidents se sont déroulés, alors qu'il y avait plus de billets vendus que pour la finale de la *Champions League*.

Pour la finale de la Coupe de France, il y avait 162 policiers de sécurité publique contre 326 pour la finale de la *Champions League* et 810 membres des forces de l'ordre chargés de l'ordre public pour la première, contre 1 170 pour la seconde. Lors de la finale de la Coupe de France, il y a eu zéro agression contre les forces de l'ordre, contre dix lors de la finale de la *Champions League*, et zéro stadier blessé contre dix, dont un très gravement. Trois plaintes ont été déposées à l'occasion de la première contre trente-cinq lors de la seconde. On a dénombré vingt et une interpellations lors de la première, contre quatre-vingt-une lors de la seconde, dont vingt-neuf aux abords immédiats du Stade de France. La moitié de ces personnes, dont certaines ont été interpellées pour avoir sauté par dessus les grilles, étaient des citoyens britanniques. On en dénombre aussi parmi les cinquante-deux personnes interpellées hors du stade, notamment sur un parking. Sur quatre-vingt-une interpellations, on

recense vingt-cinq étrangers hors Union européenne. Sur Paris et la Seine-Saint-Denis, cent-cinq interpellations ont été réalisées, conduisant à soixante-treize gardes à vue. Je veux rappeler ici que le ministre de l'Intérieur ne décide pas des poursuites judiciaires.

Que pouvons-nous faire immédiatement, notamment vis-à-vis des personnes flouées et de ceux qui, citoyens britanniques ou espagnols, n'ont pu déposer plainte ? Je proposerai qu'à partir de lundi, ils puissent le faire dans leur pays. Je dépêcherai des policiers français à Madrid et, je l'espère, à Liverpool, sinon à Londres, et nous proposerons une plateforme informatique en espagnol et en anglais, ainsi que des lettres de plainte déjà rédigées dans ces langues, pour pouvoir répondre à chacune des plaintes. Monsieur le président de la commission des lois, nous vous communiquerons les résultats des dépôts de plainte.

Le parquet de Bobigny s'est saisi des faits de faux billets, édités de manière massive et industrielle, je le maintiens. Je constate à ce propos que l'UEFA diligente elle-même une enquête sur ce sujet. D'autres pays ont tout loisir de mener également des enquêtes. Je n'en ai pas connaissance, mais nous serions au rendez-vous de la coopération si tel était le cas.

Évidemment, nous tirerons des leçons pour l'avenir - la ministre des sports y reviendra.

Pour ce qui relève de l'ordre public, qu'avons-nous mal fait ? Nous avons sans doute sous-estimé le nombre de policiers ou l'action de sécurité publique. Nous n'avons pas prévu que la situation dégénérerait et qu'il faudrait lever les barrages d'ordre public, ce qui livrait une partie de l'espace entre le RER D et le Stade de France, comptant peu de policiers, à un certain nombre de personnes qui, profitant de la confusion, ont commis des violences. Il faut prévoir beaucoup plus de policiers de sécurité publique. Chacun voit qu'un policier d'ordre public casqué et équipé n'est pas là pour intervenir contre des actes de délinquance. Certains l'ont fait, et je les en remercie, mais ce n'est pas leur travail ni la réglementation. Nous tirerons toutes les conclusions nécessaires pour le match France-Danemark, pour lequel la quasi-intégralité des billets sont électroniques, ainsi que pour les matchs et autres compétitions futurs.

La ville de Saint-Denis et la préfecture de police de Paris doivent disposer de caméras de vidéoprotection sur l'ensemble du RER D menant au Stade de France. Actuellement, ce sont surtout la ligne 13 du métro et le RER B qui sont vidéosurveillés. Dont acte. Je mettrai des moyens dès le mois prochain pour équiper l'ensemble de cet axe.

Nous devons aussi anticiper les afflux très importants et non prévus, qu'il s'agisse d'un attentat, d'une panne ou d'un incendie, en prévoyant un dispositif d'urgence particulier contre l'insécurité publique.

Concernant l'ordre public, soyons clairs : les décisions prises ont sauvé des vies. Il y a eu des gestes inappropriés et disproportionnés d'un certain nombre de policiers ou de gendarmes mobiles. Deux signalements ont été faits à l'Inspection générale de la police nationale (IGPN). J'ai évidemment donné instruction à celle-ci de les étudier. Les Espagnols et les Anglais pourront également saisir l'IGPN. J'ai personnellement constaté deux utilisations de gaz lacrymogène contraires aux règles d'emploi et j'ai demandé des sanctions au préfet de police vis-à-vis des responsables des forces de l'ordre concernés.

Cependant, alors que plus d'une dizaine de milliers de personnes se pressaient, même s'il y avait parmi elles des spectateurs se rendant au stade « en bon père ou en bonne mère de famille », pour éviter un écrasement, les policiers et les gendarmes, dans l'urgence et sur ordre de leur hiérarchie, ont utilisé des moyens de dispersion. Ces moyens étaient-ils adéquats ? Manifestement, l'expérience montre qu'ils méritent d'être très largement revus. J'ai donc demandé dès maintenant l'étude de règles d'emploi différentes – le préfet Cadot y travaille par ailleurs. Les CRS et les gendarmes mobiles n'avaient pas d'autres moyens de disperser la foule, sinon des grenades anti-rassemblement et des lanceurs de balles de défense (LBD), ce qui n'était pas du tout proportionné.

Le gaz lacrymogène a permis de sauver un certain nombre de personnes de l'écrasement. Il a aussi causé de gros dégâts, notamment sur des enfants. J'ai vu les images, comme vous. Je voudrais présenter très sincèrement mes excuses pour cette utilisation disproportionnée. Des sanctions seront prises. Je vous les communiquerai, si vous le souhaitez, monsieur le président de la commission des lois. Je tiens à votre disposition l'ensemble des documents et répondrai à toutes vos questions.

Je précise que la note de la DNLH n'envisageait pas de milliers de faux billets. Elle prévoyait tout d'abord que des personnes tenteraient de pénétrer par ruse dans l'enceinte sportive en utilisant par exemple des uniformes de stewards, du personnel de l'UEFA, du personnel médical ou des agents de nettoyage. Ce n'est, fort heureusement, pas arrivé, mais nous nous y étions préparés. Elle prévoyait ensuite que, comme cela avait pu être constaté lors des précédentes finales jouées par le club de Liverpool – je rappelle que nous n'avons eu aucun problème avec les supporters madrilènes ou d'autres – plusieurs centaines de supporters anglais – et non plusieurs milliers – tenteraient de pénétrer dans le stade en forçant les tourniquets et les différentes portes d'accès. En réponse, nous avions prévu la « fan zone » et le surnombre de policiers d'ordre public.

Je vous dois la vérité : il y a eu un dysfonctionnement puisque cette note de la DNLH n'a pas été transmise à la préfecture de police, contrairement à ce qui se fait lors des autres matches. Je multiplie les réunions pour savoir ce qui s'est effectivement passé. C'est un dysfonctionnement du ministère, même si cela n'aurait pas changé grand-chose puisqu'il n'avait pas été prévu des milliers de personnes. Toutefois, il est évident que le préfet de police, qui est garant de l'ordre public à Paris et en petite couronne, aurait dû connaître cette note.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci, monsieur le ministre.

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques. – Je suis honorée d'être devant vous aujourd'hui, pour la première fois devant le Parlement, en ma qualité de ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques, même si j'aurais aimé que cela se produise dans des circonstances plus positives. Ma démarche, avec le ministre de l'intérieur, est celle d'une transparence la plus complète possible.

Je commencerai par exprimer à nouveau nos regrets vis-à-vis des personnes dont la soirée a été gâchée samedi, et des 2 700 supporters de Liverpool qui avaient acheté des tickets valides et qui ont été privés de ce beau match.

Je m'inscris dans une démarche de responsabilité. C'est pourquoi, dès lundi matin, j'ai réuni l'ensemble des parties prenantes pour analyser les incidents, établir les

responsabilités de chacun et tirer les enseignements qui s'imposent : l'UEFA, en tant qu'organisateur de cette compétition, la Fédération française de football, qui détenait certains pans de responsabilité en délégation de l'UEFA, le consortium Stade de France, gestionnaire de l'enceinte, et, du côté de l'État, la préfecture de police, la préfecture de Seine-Saint-Denis, la DNLH et la mairie de Saint-Denis, collectivité hôte du match. Je retiens de cette réunion de retour d'expérience et d'analyse une convergence de vues et d'interprétation sur ce qui s'est passé. Certes, nous avons tous des points d'observation différents, complémentaires, mais nous nous sommes assurés que rien n'était incohérent. Comme souvent dans pareille affaire, il y a eu une forme de conjonction de circonstances, de faits, quelque chose qui a entraîné un processus dynamique et exponentiel, chaque pas franchi amplifiant les difficultés rencontrées de manière croissante, pour reprendre les mots des responsables du Stade de France. Je retiens aussi de cette réunion la cause racine : la proportion extrêmement élevée de faux billets, peut-être inédite et difficilement prévisible.

La DNLH, dont je n'ai pas non plus reçu la note en amont, prévoyait qu'environ 50 000 supporters anglais seraient présents dans la capitale sans être détenteurs de billets. Trois formes de difficultés étaient mentionnées : la première était la possession de faux billets. La deuxième était la tentative de pénétrer par ruse dans l'enceinte sportive, en utilisant par exemple des uniformes de stewards, de personnel de l'UEFA, de personnel médical ou d'agents de nettoyage. Notons que cela n'a pas été constaté. La troisième était le risque de voir plusieurs centaines de supporters anglais tenter de forcer les tourniquets et les différentes portes d'accès. La proportion très forte de faux billets n'était pas mentionnée.

La finale a été organisée en trois mois et l'identité des finalistes n'a été connue que le 4 mai. Or les supporters de Liverpool ont une spécificité très forte. Le temps d'adaptation à leurs techniques, aux risques spécifiques qu'ils présentent, était malheureusement très compté.

Le ministre de l'intérieur ayant été formidablement exhaustif, je ne reviendrai pas sur tous les éléments. Mais l'un d'eux est capital : la perception d'une incohérence entre ces 30 000 à 40 000 supporters sans billet ou munis de faux billets et les 2 800 faux billets scannés aux ultimes portes de contrôle signalés par l'UEFA. Nous avons essayé de décortiquer au mieux cette arithmétique. Les enquêtes du parquet de Bobigny et de l'UEFA nous donneront des éléments plus précis. Toutefois, je voudrais partager avec vous non une incohérence, mais au contraire une cohérence, en sept points.

Premier point : les 30 000 à 40 000 supporters évoqués étaient soit sans billet soit munis de faux billets, la proportion de chacun de ces deux groupes étant difficile à établir. Les supporters sans billet ont été largement tenus à l'écart de la première zone de filtrage. Les données d'affluence dans les transports en commun montrent bien un volume très important de retour de ces supporters avant même la fin du match. Ce premier ensemble de supporters sans billet était vraisemblablement important.

Deuxième point : la première zone de filtrage a rempli son objectif de rejet d'un certain nombre de détenteurs de faux billets, grâce aux stylos chimiques. L'ensemble des témoignages sont concordants : on a recensé entre 55 et 70 % de faux billets dans cette première zone de filtrage. Au début, l'UEFA, alertée par les stadiers, eux-mêmes surpris, ne croyait pas à ces statistiques et s'est demandée si les stylos chimiques n'étaient pas défectueux. Ils en ont même apporté d'autres aux stadiers.

Troisième point : seules les premières zones de filtrage aux portes X, Y et Z ont été relâchées. Aux autres portes, elles ont continué d'agir. D'ailleurs, les données de la Fédération française de football montrent que 33 % des faux billets détectés relèvent d'autres portes. Cette première zone de filtrage a donc continué à fonctionner tout au long de la période de contrôle sur une partie significative du stade. La zone de filtrage des portes X, Y et Z n'a été relâchée que de 19 h 39 à 19 h 54, puis rétablie jusqu'à ce que, vers 21 h, les stadiers quittent progressivement leur poste.

Quatrième point : après cette première zone de filtrage, les forces positionnées près des portes X, Y et Z ont pu écarter à leur tour un certain nombre d'individus sans titre d'accès valide.

Cinquième point : devant les tripodes, les agents de sécurité vérifient de nouveau les billets de manière visuelle, ce qui leur permet d'écarter les fraudes les plus évidentes, et ils vérifient l'exactitude de la porte d'entrée.

Sixième point : les 2 800 billets irréguliers scannés ont été repérés après ces cinq étapes.

Enfin, septième point : le Stade de France a établi que, malgré ces six étapes progressives, quelques centaines de spectateurs sans billet ou sans billet valide ont réussi à pénétrer dans l'enceinte du stade.

Ces étapes successives établissent en réalité une cohérence forte entre les 30 000 à 40 000 supporters évoqués au début et les chiffres des tripodes fournis par Orange à l'UEFA. C'est un élément important de la confiance en notre analyse.

Je m'inscris dans une démarche de responsabilité tournée vers l'avenir. Nous avons pris quatre décisions majeures : la première a été de réclamer une compensation pour les 2 700 supporters de Liverpool qui n'ont pu assister à ce match alors que leurs billets étaient valides. Nous avons demandé que cette compensation soit rapide et individualisée.

La deuxième a été de demander à l'UEFA une enquête très approfondie sur l'ensemble des failles constatées et notamment sur le point très sensible de la billetterie. L'enjeu est de comprendre comment cette fraude a pu être possible dans de tels volumes, avec quelles mécaniques et quelles complicités.

La troisième a été de demander au préfet Cadot, délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges), de rassembler de la manière la plus exhaustive possible les analyses de toutes les parties prenantes, dans un rapport public qui vous sera transmis, messieurs les présidents.

La quatrième, avec Gérard Darmanin, a été de renforcer le pilotage des grands événements, notamment à risques.

Nous allons devoir nous améliorer dans cinq directions. Premièrement, dans la gestion des flux, au sortir des transports publics, *a fortiori* lors de grèves, avec une capacité renouvelée à gérer des plans de secours, des itinéraires de délestage, des replis bien coordonnés. Nous devons améliorer le barriérage au Stade de France, mieux l'adapter à la pression des spectateurs, optimiser la gestion de la zone de premier filtrage avec des aménagements matériels et des moyens humains bien calibrés, une juste répartition des responsabilités entre agents de sécurité et forces de l'ordre, et sans doute la piétonisation de

certaines voies d'accès pour éviter les croisements de flux antagonistes entre piétons et véhicules, qui créent une dangerosité particulière.

Deuxièmement, nous devons améliorer la communication et la signalétique, avec une meilleure information des voyageurs, tout particulièrement des supporters, dans les transports en commun.

Troisièmement, en matière de sécurité, nous devons nous interroger sur les conséquences concrètes pour les forces de l'ordre du contrôle d'un dispositif parfois très vaste, avec un enjeu majeur de coordination entre nos forces de sécurité intérieure et les agents de sécurité privée, mais aussi avec une attention particulière sur la filière des agents de sécurité privée. Ce sont des métiers en tension qui exigent une formation de qualité et qui seront cruciaux pour nos prochains événements.

Quatrièmement, nous devons mieux anticiper la lutte contre la délinquance pour garantir la sécurisation générale de nos grands événements.

Cinquièmement, nous devons améliorer la billetterie avec une utilisation plus systématique de la billetterie électronique, en travaillant sur la *blockchain* et la cybersécurité, et en renforçant nos techniques de prévention de la fraude. Ce n'est pas spécifique à la France et une coopération européenne ou internationale sera nécessaire en matière de renseignements.

Je partage avec vous ces pistes de travail et ces premiers enseignements, sur lesquels le préfet Cadot reviendra. Mais il ne faut jamais oublier que notre pays a une longue tradition de réception de grands événements. La Ryder Cup, en 2018, avait réuni 270 000 spectateurs de 90 nationalités. Le championnat masculin de handball de 2017 a réuni 540 000 personnes. Le championnat féminin de handball s'est également tenu sans difficulté. La Coupe du monde féminine de football en 2019 a rassemblé 1,2 million de spectateurs ; Roland-Garros, en ce moment, accueille 40 000 spectateurs au quotidien.

Je veux souligner la qualité de la gouvernance, avec la délégation interministérielle aux grands événements sportifs, la délégation interministérielle aux jeux Olympiques et Paralympiques (Dijon), l'instance de coordination nationale pour la sécurité des jeux et de la Coupe du monde de 2023, avec le préfet Ziad Khoury et l'ensemble de ces personnes extraordinairement mobilisées pour travailler sur toute la sûreté qui concourra à la bonne organisation de nos événements.

En conclusion, nous tirerons toutes les leçons. C'est peut-être la sportive en moi qui parle : ces événements nous poussent à progresser, à nous remettre en question là où c'est nécessaire et à réunir toutes les conditions pour faire de nos grands événements des succès sportifs mais aussi les fêtes populaires que les Français sont en droit d'attendre.

Mes pensées vont aussi aux Britanniques. Je réitère mes regrets vis-à-vis des supporters privés de match et je les appelle à la compréhension des difficultés que nous avons rencontrées. Dans son rapport sur les événements de la finale de l'Euro en juillet 2021 entre l'Italie et l'Angleterre, la baronne Louise Casey parle d'un échec collectif à anticiper les risques, de 17 brèches dans le dispositif de sécurité, d'une période de confusion allant d'une heure et demie avant le coup d'envoi jusqu'aux tirs au but, de concentration de foule, de chute de barrières. Elle évoque des attaques d'une violence sans précédent contre les policiers et les stewards. Souvenons-nous de tout cela.

J'ai bien entendu été sensible à l'appel du club de Liverpool. Nous avons besoin de comprendre le trafic et la désorganisation, qui a peut-être tranché avec l'encadrement du Real Madrid vis-à-vis de ses supporters. Cela ne retire rien au fait que Liverpool est un grand club avec un grand coach et de grands joueurs.

Soyez persuadés de notre mobilisation la plus totale pour faire du match France-Danemark de vendredi soir une bien meilleure expérience.

M. Michel Savin. – Je tiens tout d'abord à remercier les présidents Lafon et Buffet pour l'organisation rapide de cette audition.

Les images vues par 400 millions de téléspectateurs sont catastrophiques et incompréhensibles.

Je ne reviendrai pas sur les faits. Monsieur le ministre, je voudrais évoquer votre communication : dès le samedi soir, depuis le PC de sécurité du stade, vous avez rapidement tweeté que les incidents ayant entaché cette finale étaient uniquement de la faute des milliers de spectateurs anglais sans billet ou avec de faux billets. Vous avez par la suite affirmé que 30 000 à 40 000 spectateurs anglais sans billet ou avec de faux billets étaient massés devant le stade. S'y ajoutent logiquement les 10 000 supporters de Liverpool munis de vrais billets mais qui, à 21 h, n'étaient pas encore entrés dans le stade. Si l'on se base sur ces affirmations, cela signifie qu'entre 20 h et 21 h, entre 40 000 et 50 000 supporters anglais, soit plus de la moitié de la capacité totale du stade, étaient devant l'équipement sportif. Le problème, Monsieur le ministre, c'est que cette foule immense, personne ne l'a vue ! Ce chiffre de 30 000 à 40 000, c'est le vôtre. Pas une image, pas un témoignage de policier ou de journaliste ne corroborent votre étrange récit. La SNCF a fait savoir publiquement dans la presse qu'aucun flux particulier ou plus important que d'habitude n'avait été enregistré dans l'autre sens, après le début du match. Où sont donc passés tous ces gens ? Comme vous le demande le Président de la République, et par souci de transparence et de crédibilité de la parole gouvernementale, Monsieur le ministre, détaillez les sources officielles vous permettant de formuler de telles affirmations. Transmettez-nous rapidement l'intégralité des documents officiels.

De multiples dysfonctionnements ont conduit à ce fiasco en mondovision : grève du RER B mal anticipée, problèmes de pilotage du filtrage, ratés dans le contrôle des billets... Ces dysfonctionnements appellent des réponses rapides.

À aucun moment dans votre conférence de presse de lundi, monsieur le ministre, vous n'avez évoqué les 300 à 400 jeunes qui ont tenté, certains y sont parvenus, de pénétrer sans contrôle dans le stade en débordant les stadiers. Ces bandes ont ensuite agressé et détrossé les spectateurs à la chaîne, avec une violence inouïe parfaitement décrite dans la presse internationale et visible sur quantité de vidéos. Les méfaits de ces bandes de jeunes ont-ils eu un effet sur le chaos de cette soirée ? Votre stratégie de communication ciblée quasi uniquement sur les supporters anglais a-t-elle pour objectif d'éviter d'évoquer ces actes de délinquance ?

Enfin, vous avez souligné que la France avait eu seulement trois mois pour organiser cet événement majeur qui, d'ordinaire, exige douze mois de préparation. Ces contraintes étaient connues quand le président Macron est intervenu personnellement auprès de l'UEFA pour accueillir ce match qui devait avoir lieu à Saint-Pétersbourg. Monsieur le ministre, avez-vous été consulté par le Président de la République pour l'organisation de cette finale en France ?

M. Jérôme Durain. – Merci pour la quantité d’informations transmises. On a bien compris ce qui s’est passé. Cherchons maintenant à comprendre pourquoi cela s’est passé. Se sont conjuguées beaucoup d’impréparation et d’improvisation. On assiste à un festival de défausses assez peu *fair-play* sur les supporters, le club anglais, les grévistes, les détenteurs de faux billets, alors que c’est nous qui avons marqué un but contre notre camp puisque l’essentiel des défaillances sont de coordination, de filtrage, de gestion des flux, de note non lue ou non transmise. En voulant organiser à la hâte cette manifestation, nous avons sans doute eu les yeux plus gros que le ventre.

N’y a-t-il pas un problème de conception dans notre maintien de l’ordre public ? Ce n’est pas nouveau : après les gilets jaunes, on pensait que des leçons avaient été tirées. Manifestement, non ! Le préfet de police a-t-il dépêché les bonnes unités sur place ? Pourquoi la fameuse note de la DNLH n’a-t-elle jamais été lue ? La délégation interministérielle aux grands événements sportifs et la préfecture de police se parlent-elles ?

Quelle a été la coordination opérationnelle entre les flux issus des RER D et B ? Pourquoi n’y a-t-il pas eu de réorientation plus tôt ? Pourquoi n’est-on pas intervenu contre les délinquants qui dépouillaient les supporters ?

Est-il vrai que le dispositif de sécurité et d’accès au stade était expérimental ? Est-on sur une nouvelle organisation ? J’en veux pour preuve la publication d’un arrêté préfectoral qui permet de fermer les commerces, ce qui n’avait jamais été le cas jusqu’à présent. A-t-on testé à la hâte, sans préparation, un nouveau dispositif pour un événement aussi important ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Grâce à ce que tout le monde appelle « le fiasco de samedi soir », le monde entier a pu découvrir que la Seine-Saint-Denis n’était pas la Californie sans la mer, contrairement à ce que disait le Président de la République récemment. Je ne me réjouis pas de ces images qui, à travers le monde, ont détérioré la réputation de la France.

Le Stade de France a ouvert fin 1998. La France a changé depuis. Lorsque le Président de la République a proposé que la France accueille la finale de la Ligue des champions dans les délais que l’on sait, pourquoi, Monsieur le ministre, n’a-t-on pas créé un comité de pilotage réunissant tous les acteurs concernés par cette manifestation ? Je vous ai beaucoup écouté. Vos propos ont beaucoup choqué. Pourquoi un tel déni de ce qui s’est réellement passé ? Pourquoi ne pas dénoncer la réalité et présenter des excuses aux Espagnols et aux Anglais ?

Avez-vous renoncé à restaurer l’ordre public partout dans notre pays ?

M. Jean-Jacques Lozach. – Nous sommes là pour comprendre ce qui s’est passé samedi soir et savoir qui est responsable de quoi. Il y a eu des dysfonctionnements, des débordements, de l’imprévoyance, surtout quand on prend connaissance *a posteriori* de la note de la DNLH du 25 mai. On a très peu évoqué l’information défaillante des personnes concernées.

Monsieur le ministre, avez-vous la certitude que le Gouvernement s’est donné tous les moyens, notamment humains, pour que la soirée se déroule comme une fête paisible tout en respectant le cahier des charges imposé par l’UEFA, en lien avec la Fédération française de football ? L’image du pays se trouve ternie par cet événement.

L'estimation des 30 000 à 40 000 personnes sans billet ou avec des billets frauduleux a mis le feu aux poudres. Quand on fait le lien avec l'absence de toute garde à vue pour intrusion ou faux billet par le parquet de Bobigny, on est dubitatif.

En songeant aux grands événements sportifs internationaux (GESI) à venir, ne tombons pas dans les amalgames. Il est évident que la sécurité de la finale de la Ligue des champions entre le Real Madrid et Liverpool n'a rien à voir avec celle des épreuves olympiques de canoé-kayak ou de tir à l'arc ! Néanmoins, il faut tirer les enseignements de ce qui s'est passé. Envisagez-vous de réformer globalement la doctrine française de stratégie sécuritaire pour ce type d'événements, afin de sortir d'une image de tout-répressif ?

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – J'aurai deux questions, et autant de demandes.

Monsieur le ministre, *quid* de la coordination qui a été mise en place en amont de la rencontre entre les différents services concernés, consortium du Stade de France, RATP, FFF, etc. ? Les comptes rendus des réunions préparatoires sont-ils disponibles ? L'épisode de la « note fantôme » montre que le travail collectif s'est avéré difficile...

Par ailleurs, après vous avoir écouté longuement, nous ne savons toujours pas où sont passées les 30 000 personnes qui sont censées avoir causé cette situation. Vous avez malicieusement regretté de n'avoir pas eu de drones à votre disposition ; mais vous aviez des caméras de vidéosurveillance et un hélicoptère survolait la zone. Il doit être possible d'avoir connaissance des images qui ont été filmées...

Les Français ont l'impression que vous leur racontez des « carabistouilles ». Montrez ces images et nous pourrions voir précisément quels furent les flux de personnes ce soir-là. Je rappelle que la *fan zone* anglaise était pleine : 40 000 Anglais étaient donc dans le XII^e arrondissement ! Ils ne pouvaient être à la fois sur le cours de Vincennes et autour du Stade de France.

M. Claude Kern. – J'irai à l'essentiel : ce qui m'intéresse, c'est l'avenir. À l'aune des événements catastrophiques de samedi soir, ce qui m'inquiète, en tant que corapporteur, avec David Assouline, de la mission d'information relative à la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, c'est la question de la sécurité. Il va falloir assurer la sécurité des sportifs, des organisateurs, des officiels, des personnalités, des journalistes, de supporters en très grand nombre, et cela sur différents sites à la fois, sans parler de la cérémonie d'ouverture. La situation sera donc autrement plus complexe à traiter.

Je suppose que cette question a été évoquée avec le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (Cojop) et avec le Comité international olympique (CIO). J'espère qu'elle le sera à nouveau.

Envisagez-vous une nouvelle procédure ? Quels seront les acteurs associés à cette réflexion ?

M. David Assouline. – La France est un grand pays d'accueil d'événements sportifs. Il nous revient à nous aussi de défendre cette image et ce savoir-faire. En 2016, nous avons organisé le championnat d'Europe de football : c'est comparable, puisqu'il s'agit du même sport, à ceci près qu'il s'était agi d'accueillir beaucoup plus de monde et sur une période beaucoup plus longue... De surcroît, nous vivions à l'époque une vague d'attentats

terroristes. Or, à l'exception des événements survenus à Marseille, l'organisation fut parfaite – j'ajoute que les acteurs impliqués étaient à peu près les mêmes qu'aujourd'hui, l'UEFA notamment.

Le savoir-faire de nos fonctionnaires et de tous ceux qui contribuent d'une façon ou d'une autre au bon déroulement de ce genre d'événements – je pense aussi aux personnels hôteliers ou aux éboueurs – n'est pas en cause. La question qui se pose est bien plutôt une question de pilotage conjoncturel d'un événement dont la nature ne diffère pas de celle d'autres événements que, par le passé, nous avons su organiser. Cette fois, ça n'a pas marché.

J'en viens donc à la question qu'a posée M. Durain, celle de la doctrine de maintien de l'ordre. La gestion d'un tel événement ne relève pas seulement du maintien de l'ordre : il s'agit d'accueillir des familles et des gens qui viennent pour faire la fête. N'y a-t-il pas eu, au cœur de la façon dont vous avez appréhendé l'événement, une identification implicite des supporters de Liverpool à des *hooligans* ? Si tel est le cas, vous ne vous êtes pas mis en position de gérer des masses populaires venues faire la fête. Dès que des pressions ont eu lieu, la réaction a été celle qui prévaut face à des délinquants ou à des *hooligans*, et qui a prévalu ces dernières années lors de nombreuses manifestations revendicatives encadrées par la préfecture de police de Paris.

Vous avez promis la transparence la plus totale : pourriez-vous nous donner une idée précise des consignes adressées avant l'événement aux forces de l'ordre, et des ordres donnés au moment où des tensions sont apparues ? Je pense notamment à l'usage de gaz lacrymogènes : vous tenterez peut-être de nous convaincre qu'il s'est agi d'une initiative isolée et qu'aucun ordre ne fut donné en ce sens ; ce serait un peu fort de café !

Il eût fallu considérer qu'il s'agissait d'abord et avant tout d'une manifestation sportive, festive et populaire !

M. Jean-Raymond Hugonet. – Madame la ministre, vous auriez sans doute préféré un autre baptême du feu ; je suis malgré tout heureux de vous recevoir ce soir pour la première fois et de constater que le sport a enfin un ministère de plein exercice, après avoir été traité comme la dernière roue du carrosse ces dernières années.

Pour assurer la sécurité, il faut avant tout tenir le terrain. Or, samedi soir, personne n'a tenu le terrain, sinon le milieu magique du Real Madrid. Clairement, la responsabilité de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) est engagée ; en tout cas, cette question exige des éclaircissements.

Qui était le patron opérationnel de ce dispositif ? Je rappelle qu'en 2006 s'est déroulée à Paris, devant 79 500 personnes, une finale de *Champions League* opposant déjà un club anglais, défait comme cette année, à un club espagnol. Nous savons faire ! C'est donc clairement un problème d'organisation. Pouvez-vous détailler devant nous les modalités d'organisation de l'événement et la nature des rapports entre DOPC, UEFA et stadiers ?

M. Olivier Paccaud. – M. le ministre de l'intérieur n'étant pas ministre des affaires étrangères, on comprend mieux le caractère peu diplomatique des propos qu'il a tenus à l'endroit de nos amis britanniques ; le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il n'a pas travaillé à l'« entente cordiale »...

Monsieur le ministre, vous avez insisté sur le fait qu'il était difficile d'organiser ce type de rencontre en trois mois. Avons-nous eu les yeux plus gros que le ventre ? Fallait-il faire ce « test » ?

Votre démonstration a reposé pour moitié, ou presque, sur la question du préfiltrage. Les lacunes semblent s'être concentrées à ce niveau. Dans l'ancien monde, le préfiltrage consistait en une multitude de petits points de contrôle. Mme la ministre a indiqué qu'il fallait peut-être mieux baliser, réorienter ; elle a parlé d'« itinéraires de secours ». Mais tout cela existait auparavant.

Visiblement, un changement a eu lieu du jour au lendemain : on a voulu tester quelque chose de nouveau. Était-ce bien adapté ?

Concernant le dispositif policier, monsieur le ministre, vous avez esquissé un *mea culpa*. Les effectifs étaient suffisants pour du maintien de l'ordre, avez-vous dit, mais pas pour de la lutte contre la criminalité. Vous avez donné un chiffre : 326 hommes ; c'était d'autant moins suffisant que certains autres chiffres posent question. *Quid* des fameux 40 000 ? Si l'on fait l'addition de tous les chiffres que vous avez donnés, on tombe sur un total de 90 000 à 100 000 Anglais sur le sol français. Ce chiffre était forcément connu la veille, voire l'avant-veille !

De deux choses l'une : soit il y avait bien 100 000 Anglais à Paris, dont un grand nombre sans billet, et c'est l'adaptation à cette situation connue qui a fait défaut ; soit il n'y avait pas 100 000 Anglais, mais bien moins, et tout simplement nous n'étions pas prêts.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur. – Je commencerai par deux petits rectificatifs.

Premièrement, c'est la FFF et l'UEFA qui organisaient le préfiltrage, et non le consortium du Stade de France, qui n'est en aucun cas responsable, contrairement à ce que j'ai dit rapidement par abus de langage – je m'en excuse. Deuxièmement, la DNLH a bien envoyé sa note à la préfecture de police, le 25 mai à 16 h 41 – j'ai reçu cette information pendant notre audition. Cela dit, le contenu de cette note n'aurait rien changé au déroulé des événements.

Un mot sur la communication et sur le tweet que j'ai publié le soir même. Sans aller jusqu'à authentifier ce tweet sous forme de NFT, je rappellerai ce que j'ai écrit depuis le PC sécurité du Stade de France : « Des milliers de "supporters" britanniques, sans billet ou avec des faux billets, ont forcé les entrées et, parfois, violenté les stadiers ». C'est exactement ce qui s'est passé. J'ai bien dit « des milliers de supporters », pas « des dizaines de milliers ».

Par la suite, d'autres informations sont arrivées à notre connaissance. Madame de La Gontrie, on peut discuter à l'envi de l'utilisation des images. J'ai dit en introduction que des images prouvaient le départ pendant le match de très nombreux supporters britanniques par le RER D. La SNCF évoque elle-même ce point dans la note que j'ai transmise à vos présidents. Je ne peux pas vous montrer ces images,...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Ce n'est pas de ces images-là que je parle !

M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur. – ... mais je propose que le président Buffet et le président Lafon puissent les voir.

Madame de La Gontrie, vous avez combattu le Gouvernement pour empêcher les forces de l'ordre d'utiliser des caméras aéroportées dans le cadre de missions de renseignement ou de police judiciaire. Il est un peu curieux que vous déploriez aujourd'hui les conséquences d'une cause que vous défendiez...

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Affirmez-vous qu'il n'y a pas d'images ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur. – La critique la plus fréquemment formulée est la suivante : où sont passés les milliers de supporters qui se trouvaient autour du Stade de France ? La SNCF elle-même dit que ces personnes ont quitté les abords du stade pendant la mi-temps notamment. Vos présidents pourront regarder les images qui le démontrent, prises par les caméras de vidéoprotection.

Deuxième sujet : la délinquance. Je l'ai toujours fermement condamnée. Aurions-nous pu lutter davantage contre la délinquance ? Évidemment. Pourquoi a-t-elle été particulièrement importante ce soir-là ? Je pense l'avoir expliqué : le dispositif de sécurité et ordre publics a été levé pour sauver des vies et éviter l'écrasement des personnes qui se présentaient en surnombre aux points de contrôle des billets. La décision prise par la préfecture de police a sauvé des vies ! La conséquence a en effet été de « livrer le terrain » à une délinquance dite d'opportunité, qu'il est difficile de mesurer précisément. C'est d'ailleurs pourquoi, en une formule tout à fait novatrice, nous permettons y compris aux ressortissants de pays étrangers ayant quitté le sol français de déposer plainte.

La Seine-Saint-Denis a été évoquée de façon très insultante par certains d'entre vous : depuis plusieurs jours, certains essentialisent la délinquance en jetant en pâture certaines nationalités ; ces propos, qui font écho à une campagne présidentielle que, pourtant, les extrémistes ont perdue, sont déplacés et même nauséabonds. Quand vous dites, madame Eustache-Brinio, que depuis 1998 la France et la Seine-Saint-Denis ont changé, vous faites le jeu de partis extrémistes.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Elles ont changé, c'est un fait.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur. – Permettez-moi d'être choqué par ce que vous dites. J'ai été forcé de le faire pour lutter contre les *fake news*, mais je n'ai pas à donner les nationalités des personnes que nous interpellons. Je vois d'ici la question suivante : quel type de Français avons-nous interpellé ? Je m'attends à tout...

Pour ce qui est des interpellations, la justice poursuit les personnes concernées. On me dit qu'aucun citoyen britannique n'a été interpellé pour intrusion ou pour détention de faux billet. C'est faux : nous avons présenté à la justice quatorze citoyens britanniques pour des faits d'intrusion. Il est normal qu'ils aient été relâchés par l'autorité judiciaire – pas par moi, je le précise ! – et aient pu rentrer chez eux. Et des personnes porteuses de faux billets ont bien été interpellées en grand nombre – la presse s'en est fait l'écho. Surtout, les policiers d'ordre public et les gendarmes mobiles n'interpellent pas les gens pour détention de faux billet ; c'est bien le stadier, agent de sécurité privé, qui constate qu'un faux billet est présenté.

Les responsables de la FFF nous l'ont dit lors de la réunion de lundi matin : on a même cru un instant que les stylos chimiques livrés aux stadiers étaient défectueux, puisque la quasi-intégralité des billets vérifiés côté britannique – trois portes seulement sur une quinzaine au total – étaient faux, si bien que les stadiers ont interrompu l'entrée des

spectateurs au motif, précisément, que les stylos ne marchaient pas. Or tel n'était pas le cas : partout ailleurs, là où les billets présentés étaient vrais, les stylos fonctionnaient.

Les policiers d'ordre public n'ont certes pas interpellé les détenteurs de faux billets, parce qu'ils avaient autre chose à faire : ils avaient à gérer une foule, des enfants, des femmes enceintes, des gens venus faire la fête, comme dit M. Assouline. Si là est la faute commise par la police nationale et par la gendarmerie samedi soir, je l'assume bien volontiers : c'est une faute vénielle.

Monsieur Durain, l'organisation de cet événement n'a donné lieu à aucune expérimentation inédite. Je rappelle d'ailleurs que la billetterie et l'entrée au stade ne sont pas de la responsabilité de l'État et du ministère de l'intérieur. D'autres autorités, que vous pourrez auditionner, sont en cause.

Une nouveauté relative : décision a été prise par l'organisateur de procéder à des préfiltrages, comme lors de la finale de la Coupe de France. L'application de cette décision légitime s'est heurtée à une difficulté, une grande majorité des spectateurs optant pour le RER D, celui-ci concentrant de surcroît – pas de chance ! – l'intégralité du flux des virages anglais. Si l'on ajoute au tableau le fait que de très nombreux faux billets aient été présentés – tous en format papier, fait ô combien troublant quand l'usage est désormais partout au billet électronique... –, on comprend que le préfiltrage n'ait pas connu le même succès que lors de la finale de la Coupe de France. Ce préfiltrage a permis néanmoins d'éviter un drame : à défaut d'un tel dispositif, les intrusions auraient sans doute été massives et le terrain aurait été envahi – en d'autres termes, la finale n'aurait pas eu lieu. Ce préfiltrage organisé par la FFF était donc, me semble-t-il, une bonne mesure.

Les arrêtés pris par le préfet de police étaient nécessaires s'agissant de nos amis britanniques, à qui il arrive, comme à d'autres supporters de football, de consommer de l'alcool avant de se rendre au stade. Nous avons autorisé la consommation d'alcool dans le stade, mais non aux abords du stade, à partir de 18 h, afin d'inciter les spectateurs à entrer dans le stade et d'éviter les points de fixation à l'extérieur. Le club de Liverpool n'est pas un club comme les autres, toutes les notes de renseignement le démontrent. Souvenez-vous de la finale de la Ligue des champions organisée à Madrid en 2019 : les mêmes problèmes s'étaient posés – faux billets, dizaines de milliers de personnes massées à l'extérieur du stade –, et Liverpool était déjà à l'affiche. Peut-être aurions-nous dû anticiper davantage ce genre de difficultés... Si le club de Liverpool a de nombreux supporters formidables, il est certain, avec tout le respect que j'ai pour lui, qu'il attire aussi des *hooligans* – la DNLH en recense entre 50 et 100 dans sa note –, dont le comportement diffère, au hasard, de celui des supporters madrilènes. Nous y étions préparés, mais ils ne se sont pas manifestés cette fois-ci.

Madame de La Gontrie, de nombreuses réunions ont eu lieu : cinq présidées par le préfet de police, le 16 mai, le 19 mai, le 23 mai, le 25 mai, le 27 mai, et quatre organisées par le délégué interministériel aux grands événements sportifs (Diges), auxquelles le préfet de police a participé, le 4 avril, le 27 avril, le 5 mai, le 19 mai. Nous n'avons rien à cacher : les comptes rendus sont à votre disposition.

Un mot sur la « fan zone » : j'ai parlé, par abus de langage, de 40 000 supporters britanniques présents sur le cours de Vincennes ; il ne s'agit pas que de Britanniques, mais de supporters de Liverpool. Il est avéré que 12 000 supporters britanniques, en ce sens élargi, ont quitté la « fan zone » deux heures avant le coup d'envoi pour se rendre au Stade de France en transports en commun. Il n'y a donc pas d'un côté la « fan zone » et de l'autre le stade : les

deux communiquent. Je rappelle au passage que le préfet de police a eu à gérer pendant trois jours la présence de supporters britanniques sur notre sol, sans difficulté particulière. Monsieur Paccaud, les chiffres de la RATP, de la SNCF et de la FFF, laquelle n'est pas sous l'autorité du Gouvernement, ainsi que les bornages de la connectique Orange, concordent dans le sens de ce que nous disons depuis le début.

Qui était responsable du dispositif ? C'est le préfet de police, qui se trouvait en salle de commandement. De notre point de vue, le moment qui promettait d'être le plus « dramatique », en principe, était l'après-match : des supporters anglais chauffés à blanc, qu'ils aient gagné ou perdu, un rendez-vous situé quelque part entre la « fan zone », le Stade de France et les Champs-Élysées. Le directeur de cabinet du préfet de police était au Stade de France. Quand je me suis rendu, avec Mme la ministre des sports, au PC sécurité du stade, j'y ai retrouvé des représentants de l'UEFA, de la FFF, des gendarmes mobiles, de la préfecture de la police de Paris, de la DOPC – je précise que, depuis la réforme de la répartition des compétences du préfet de police et des préfets de département, le préfet de Seine-Saint-Denis n'a pas la charge de l'ordre public.

M. Paccaud suggère que nous n'aurions pas prévu l'arrivée de 100 000 Anglais sur notre territoire. Nous l'avons évidemment prévue. Comme le montre l'analyse des points de filtrage de la police aux frontières, ces supporters ont privilégié la voiture et le bateau. Simplement, nous nous attendions à ce que seuls les supporters munis de billets aillent au stade, les autres se dirigeant vers la « fan zone ». Notre erreur a sans doute été de ne pas voir que les dizaines de milliers de ressortissants britanniques qui n'avaient pas de billet – sans même parler des faux billets, phénomène que nous ignorions – se rendraient pour beaucoup au Stade de France.

Concernant l'idée de créer des itinéraires de secours, vous avez tout à fait raison. L'une des petites erreurs commises par l'autorité qui commandait le barrage a sans doute été de n'accepter le détournement par le contour des voies du RER D qu'autour de 18 h 50 : il eût fallu le faire plus tôt. J'en excuse bien volontiers les policiers et les autorités de la FFF : pendant plus d'une demi-heure, les stadiers n'ont pas compris ce qui se passait. Ils ont cru que les stylos ne fonctionnaient pas et ont même temporairement arrêté de contrôler. C'est le préfet de police qui a décidé d'abord d'autoriser le contournement puis de lever le préfiltrage. À l'avenir, peut-être ces décisions devront-elles être prises immédiatement en cas de difficulté. Cela dit, en dépit de l'image donnée, nous n'avons eu à déplorer ni mort ni blessé grave.

Monsieur Assouline, vous avez parfaitement raison : il ne s'agit pas d'un match de water-polo ou de hockey sur glace. Pour ce qui est d'événements un peu plus comparables, nous venons d'organiser deux grands matchs internationaux de rugby à Marseille ; il ne s'est strictement rien passé. Ne nous tirons pas une balle dans le pied par goût de la polémique électorale. Lors du championnat d'Europe de football, en 2016, les choses se sont parfaitement bien passées – le mérite en revient à M. Cazeneuve. Pour avoir préparé une candidature à l'organisation de l'Euro, en 2012, en tant que directeur de cabinet du ministre des sports, je sais combien la France sait accueillir ce type d'événements – c'est une fierté nationale.

N'avons-nous pas fait néanmoins, en l'espèce, une erreur d'appréciation ? Accueillant Liverpool, nous accueillions des supporters qui, pour une petite partie d'entre eux, ont un certain passif : ce club pose évidemment des problèmes d'ordre public, toutes les notes de renseignement le prouvent. Le dispositif de sécurité qui a été mis en place était un

dispositif d'ordre public de grande envergure ; l'erreur a sans doute été d'anticiper un hooliganisme qui ne s'est finalement pas manifesté, heureusement. En revanche, nous n'avions pas mis en place le dispositif de sécurité publique qui aurait permis de lutter contre une forme de délinquance qui, sans être structurelle à Saint-Denis – évitons les fantasmes –, s'est trouvée « aidée » – je reprends le mot du terrain – par la présence sur place, hors du stade, de dizaines de milliers de personnes étrangères, un seul RER, de surcroît, fonctionnant normalement, et de nombreux policiers d'ordre public étant forcés de quitter le terrain pour surveiller les grilles.

S'agissant de Liverpool, nous nous attendions à des problèmes dont nous pensions qu'ils viendraient de *hooligans* violents et de mouvements de foule. Or le problème est venu des faux billets. Nous l'anticiperons mieux la prochaine fois, sans aucune espèce de doute. Là est l'explication de ce qui s'est passé samedi soir.

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques. – J'insiste sur la récurrence des échanges qui ont eu lieu entre l'ensemble des parties prenantes : la première réunion a eu lieu dès le 4 mars, soit quatre jours après la désignation de la France comme pays hôte de cet événement, dont je rappelle que l'organisation était placée sous la responsabilité de l'UEFA. Au total, jusqu'au jour du match, une quinzaine de réunions se sont déroulées entre l'UEFA, la FFF, le consortium du Stade de France, la préfecture de police, la Diges, le ministère de l'intérieur. Les comptes rendus de ces réunions ont été réalisés et nous n'avons aucune objection à ce qu'ils soient rendus publics.

M. Thomas Dossus. – Je rebondirai sur la question de mon collègue David Assouline. Monsieur le ministre de l'intérieur, vous avez évoqué l'usage parfois abusif des gaz lacrymogènes : 400 millions de personnes dans le monde ont vu que de tels gaz avaient été utilisés sans discernement, avec même une certaine nonchalance, en direction de supporters qui étaient en règle. Vous avez annoncé des enquêtes concernant les agents qui ont le malheur d'avoir été filmés ; dont acte.

Mais ma question porte sur l'usage global de ces gaz. Des sommations ou des consignes ont-elles été transmises aux supporters avant usage ? Le cas échéant, par quels moyens et dans quelle langue ? Notre police est-elle capable d'accueillir un public international ?

Vous envisagez vous-même un changement de doctrine en matière d'utilisation de ces gaz lors d'événements sportifs. Pourquoi se restreindre auxdits événements ? Nous observons depuis des années des abus de ce genre dans le cadre de manifestations classiques. N'est-il pas enfin temps de viser une méthode de maintien de l'ordre tournée plutôt vers la désescalade ?

Madame la ministre, lors de l'examen de la loi visant à démocratiser le sport en France, nous avons échangé avec votre prédécesseure sur la gestion, ou plutôt sur la non-gestion, des déplacements de supporters en Ligue 1 ces dernières années, et sur la multiplication des arrêtés préfectoraux d'interdiction de déplacement. Cette politique n'a-t-elle pas abouti à une perte d'expertise de nos forces de l'ordre en matière de gestion des flux de supporters ? Allez-vous engager un réel travail avec les instances, les clubs, les groupes de supporters et les autorités pour sécuriser et garantir ces déplacements ?

Mme Valérie Boyer. – Monsieur le ministre de l'intérieur, si cette affaire a pris une telle ampleur, ce n'est pas à cause des faux billets – croyez bien néanmoins que je ne

mésestime pas leur impact –, mais parce que des personnes ont été agressées et détroussées. La France, septième puissance mondiale, a été le théâtre de ce que tous désormais qualifient de « fiasco ».

Après avoir ciblé les supporters anglais, vous avez déploré une campagne « nauséabonde », stigmatisant même certains de mes collègues qui se contentaient pourtant de vous poser une question. Je citerai donc les syndicats de police : « Les collègues nous ont dit qu'ils n'avaient jamais vu autant de mineurs isolés regroupés et hyperactifs. La délinquance locale était aussi présente, mais ça n'était pas dominant du tout [...]. Une chose est sûre, les pickpockets sont venus en nombre pour voler du cash, des portefeuilles, des téléphones, parfois même à des malvoyants ou à des personnes en fauteuil roulant. Selon eux, il y avait tellement de vols en flagrant délit qu'ils ne pouvaient pas interpellier tout le monde. »

Considérez-vous que les syndicats de police font une campagne « nauséabonde » ?

S'est posé, visiblement, un problème d'ordre public majeur, qui aurait dû être pointé prioritairement, en lieu et place des faux billets ou du comportement des supporters anglais – ce ne sont pas les faux billets qui agressent et qui détroussent. Comment expliquez-vous la quantité de vols et d'agressions ce soir-là, monsieur le ministre ? *Le Figaro* fait état d'agressions sexuelles commises au moment de ces forfaits aux abords du Stade de France. Si de telles agressions ont eu lieu, pourquoi le silence ? Si elles n'ont pas eu lieu, pourquoi ne pas le dire ?

M. Alain Marc. – Monsieur le ministre, madame la ministre, vous avez établi avec précision la chronologie des événements de la soirée. Je sais le travail remarquable des policiers et gendarmes, malgré quelques dérapages – des enquêtes ont été diligentées.

Ce qui m'inquiète, c'est la perception dégradée de la France dans le monde entier. Afin de restaurer l'image de notre pays, qui est très attractif pour les touristes comme pour les entreprises, il est impératif que les événements planétaires organisés en France en 2023 et en 2024 soient réussis.

Divers intervenants – consortium du Stade de France, UEFA, FFF, préfecture de police – avaient chacun un rôle bien précis dans des espaces bien précis. N'y a-t-il pas eu un problème avec l'autorité coordinatrice ?

M. François Bonhomme. – Une remarque sur l'expérimentation du préfiltrage : ces contrôles ne relèvent certes pas de votre autorité directe, monsieur le ministre, mais était-ce vraiment le moment d'expérimenter ? Concernant par ailleurs les billets papier, n'y aurait-il pas lieu de mener une réflexion plus approfondie sur le mode d'authentification des billets ?

Un mot, ensuite, sur l'évaluation du niveau de risque : vous avez dit que la finale de la Coupe de France relevait d'un niveau de risque supérieur. Or il n'est nul besoin d'être amateur de football pour comprendre que la finale de la *Champions League*, avec ses 400 millions de téléspectateurs, est un événement par nature spécifique et exige une réponse de sécurité adaptée. Quant à l'analogie avec la finale de 2019 entre Liverpool et Tottenham, je ne suis pas certain qu'elle vaille : le phénomène des faux billets n'avait pas connu cette ampleur.

Plus largement, je suis frappé de la façon dont vos analyses euphémisent la situation. Certes, ce soir, on assiste à un léger rétropédalage. Vous exprimez des regrets ; serais-je Anglais, supporter de football, aurais-je été privé d'entrer au stade en dépit de billets en règle, aurais-je été de surcroît détroussé et molesté, ce sont des excuses que j'attendrais ! Mettre le trouble sur le compte des supporters anglais de Liverpool, c'est très malvenu, surtout quand on connaît l'histoire de ce club et les mesures draconiennes qu'il a prises contre le hooliganisme.

Nous aurons beaucoup de mal à corriger l'image ternie qui a été donnée. Notre capacité à organiser de grands événements dans de bonnes conditions pose question. Avant de se tourner vers l'avenir, madame la ministre, il faut comprendre les causes de ce qui s'est passé pour rectifier le tir rapidement.

M. Jacques Gersperrin. – J'ai entendu des regrets, un très léger *mea culpa*, jamais d'excuses : vous refusez de reconnaître votre responsabilité dans ces événements. Certes, la responsabilité de l'UEFA est engagée, mais la rencontre se déroulait sur le sol français ! C'est le Président de la République qui a choisi, dans l'urgence, d'organiser cette finale à Saint-Denis, en trois mois au lieu de dix-huit : il eût fallu y réfléchir !

Vous avez reproché ses propos à notre collègue Jacqueline Eustache-Brinio. Mais Thierry Henry avait dit lui-même que Saint-Denis n'était pas Paris – on peut difficilement lui donner tort. Le maire de Liverpool a diligenté une enquête ; la vérité éclatera un jour.

L'intervention de police a-t-elle été adaptée et proportionnée à la situation ? Les gaz étaient prévus pour des *hooligans*, qui ne sont jamais apparus...

Que pensez-vous des réactions du monde entier devant la piètre image donnée de notre pays ?

Était-il nécessaire de réagir de façon aussi agressive à l'endroit de nos voisins anglais ? Vous vous défaussez sur les faux billets quand il faudrait s'excuser... Il n'est jamais trop tard !

Mme Alexandra Borchio Fontimp. – Concernant la consommation d'alcool et la vente à la sauvette aux abords du stade, l'article L. 332-4 du code du sport prohibe l'entrée dans une enceinte sportive en état d'ivresse. Pourtant, nombreux sont ceux qui, comme moi, pourront vous décrire les ventes d'alcool sauvages, les bacs de fortune, les barbecues clandestins dans des conditions d'hygiène déplorables, à l'arrivée au stade. Alors que nous sortons à peine de la pandémie, comment expliquez-vous qu'une telle vente à la sauvette soit tolérée ?

Concernant par ailleurs la lutte contre la menace terroriste, comment expliquez-vous que j'aie pu moi-même accéder au stade sans fouille préalable ? Un tel manquement ne peut qu'inquiéter.

Madame la ministre, « *Don't crack under pressure* », avez-vous écrit sur Twitter ce matin. C'est le titre du récit d'un sportif, pour qui les seules limites sont celles que l'on repousse. Mais c'est à la ministre, et non à la sportive, que je m'adresse : quand on exerce des responsabilités, il faut avoir conscience de ses limites !

M. Alain Richard. – Ce n'est pas la première fois qu'une défaillance de la ligne B du RER se produit avant un match important. Les Franciliens savent que cette ligne n'est

pas d'une fiabilité totale, indépendamment des mouvements sociaux... Le préfet semble avoir improvisé en direct pour gérer les flux à la sortie du RER D, où se trouvaient massés des gens en trop grand nombre. C'est surprenant !

Dans le cadre des jeux Olympiques, de nombreux événements auront lieu en Seine-Saint-Denis ; il y a donc un retour d'expérience très sérieux à faire sur ce point.

Quant à la façon dont on doit traiter les agissements des pickpockets, ce sujet relève de la sécurité publique. Des effectifs plus importants qu'à l'accoutumée avaient été prévus, avez-vous indiqué, monsieur le ministre. La doctrine d'emploi des forces de sécurité publique vous paraît-elle satisfaisante là où il s'agit d'intercepter les auteurs de tels actes, donc de dissuader les pickpockets ?

Un message aux deux présidents, pour conclure : nous ne perdrons pas notre temps à recevoir dans quelques semaines le préfet Michel Cadot, quand il aura remis son rapport.

M. Éric Kerrouche. – Le préfet de police, qui disposait de trente-six unités de forces mobiles, soit environ 33 % des forces nationales, a choisi de n'en déployer que dix. Ce choix est difficilement explicable au regard de la note que vous avez évoquée. Cette stratégie a-t-elle été validée par votre cabinet ou par vous-même ?

Comment expliquer le déploiement de la brigade de répression de l'action violente, qui n'est pas adaptée à ce genre d'événement, plutôt que des CRS ? Si les faux billets peuvent en partie expliquer ce choix, il me semble tout de même qu'une telle situation témoigne d'un problème d'anticipation stratégique.

M. Jérémie Bacchi. – Depuis samedi dernier, le club de Liverpool, ses supporters, c'est-à-dire les victimes, les grévistes du RER B et les jeunes de Seine-Saint-Denis sont tour à tour accusés d'être responsables du fiasco du Stade de France.

Monsieur le ministre, vous avez parlé d'une fraude aux faux billets massive, industrielle et organisée. Madame la ministre, vous avez évoqué de 30 000 à 40 000 supporters sans billets ou munis de faux billets, soit la moitié de la capacité totale du stade. De quels éléments concrets disposez-vous pour tenir ces propos, alors que les enquêtes n'ont pas encore abouti ? Tous les observateurs présents sur place ont souligné le caractère apparemment marginal de cette fraude. Aucune des personnes placées en garde à vue ne l'a été en raison d'intrusion frauduleuse ou de détention de faux billets...

Si vos chiffres s'avéraient exacts, comment une production industrielle d'une telle ampleur, encore jamais rencontrée sur un tel événement, a-t-elle pu passer sous les radars ?

Ne pensez-vous pas nécessaire de s'interroger sur la gestion purement sécuritaire des fans de football que nous avons connue ces dernières années ? Ne faut-il pas déplorer un manque de moyens et de compétences dans la gestion de ces flux, si bien qu'il est devenu plus simple d'interdire quasi systématiquement les déplacements ? Ainsi, sur les 380 matches de Ligue 1 cette saison, 115 interdictions de déplacement ont été décrétées.

L'usage des gaz lacrymogènes par les forces de l'ordre, y compris en direction des supporters et des familles, n'est pas sans rappeler les problèmes rencontrés depuis quelques années dans la gestion des manifestations. N'est-il pas urgent de changer la doctrine du maintien de l'ordre et de privilégier une désescalade à l'usage inconsidéré de la force ? Ne

serait-il pas également judicieux de mieux préparer les stadiers à la gestion de ce type de grand événement sportif eu égard aux échéances qui nous attendent ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Madame la ministre, vous avez évoqué l’indemnisation des supporters ayant acheté des billets de bonne foi, mais n’ayant pu accéder au stade. Pouvez-vous nous donner davantage de précisions ?

Le club de Liverpool a demandé une émission de billets papier. Aurait-il été possible de la refuser ? Si oui, qui en aurait eu le pouvoir ?

Jürgen Klopp avait appelé les supporters de son équipe à se rendre en France, même sans billet. Cet appel a-t-il pu jouer un rôle dans les défaillances constatées ?

M. Philippe Dominati. – Madame la ministre, monsieur le ministre, vous ne devriez pas vous trouver seuls face à nous tant le dysfonctionnement, ou le fiasco, de la semaine dernière concerne l’ensemble des services du Gouvernement.

Il s’agit tout d’abord d’une défaillance du système des transports d’Île-de-France, que nous dénonçons depuis des années. Nous sommes l’une des seules capitales européennes dont les transports, qui se montrent défaillants événement après événement, sont totalement gérés par l’État. Serons-nous l’otage des syndicats des sociétés de transport lors des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris faute de la mise en place d’un service minimum ?

Je veux également souligner la nouvelle défaillance de la Fédération française de football, après l’arrêt prématuré des compétitions lors de la crise sanitaire. Le ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques devrait sans doute faire preuve de davantage de fermeté à l’avenir.

Madame la ministre, le délégué interministériel chargé de rédiger un rapport sur les défaillances éventuelles n’est autre que l’ancien préfet de police et de région. À ce dernier égard, je l’avais rencontré pour évoquer l’action du Gouvernement afin de mettre en place rapidement une liaison entre l’aéroport Charles-de-Gaulle et le centre de Paris. Selon l’enquête publique, il y avait urgence à agir à l’approche des jeux Olympiques. Le Gouvernement a finalement renoncé en raison de la crise sanitaire. Vous comprenez donc que je n’attende pas grand-chose de ce rapport...

Ce qui compte maintenant, madame la ministre, ce sont les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et l’image de Paris. L’étude de ces dysfonctionnements nous intéresse assez peu ; ce qui nous intéresse, c’est de savoir ce que compte faire le Gouvernement pour modifier les choses à l’avenir.

Monsieur le ministre, je ne sais pas si des vies ont été sauvées samedi dernier. Vous reprenez d’ailleurs les termes de M. Castaner évoquant, devant l’Assemblée nationale, l’action de l’ancien préfet de police de Paris lors des incidents de l’Arc de triomphe. Je conçois que votre situation soit quelque peu difficile - vous êtes le huitième ministre de l’intérieur en dix ans - alors que le préfet de police reste, mais vous commencez à avoir un peu de « bouteille ». À l’aube de ce nouveau quinquennat, nous attendons de vous des réformes structurelles. Les effectifs et les moyens existent : ce sont les structures, et singulièrement celles de la préfecture de police, cet État dans l’État, qu’il faut faire évoluer.

Mme Esther Benbassa. – Les forces de sécurité intérieure ne rentrent plus dans les stades pour effectuer les contrôles, tous réalisés par des civils. La question de l’évaluation

et de la mobilisation des forces de l'ordre aux alentours du stade, des gares de RER et sur les trajets retour revient à la préfecture de police. Les consignes adressées aux forces de l'ordre par le préfet étaient-elles adaptées aux circonstances ? Ne faudrait-il pas être plus réactif et plus flexible en fonction des circonstances ? Cela me semblerait plus utile que d'essentialiser les Anglais pour les réduire à des hooligans. Il n'y a pas de bons ou de mauvais spectateurs, mais des situations dont il faut savoir tenir compte.

Mme Céline Brulin. – Au-delà de la disproportion entre les moyens déployés en faveur de l'ordre public et ceux déployés pour la sécurité publique la question se pose de la nature même de la doctrine du maintien de l'ordre. Entendre qu'il était nécessaire de recourir aux gaz lacrymogènes pour éviter que des supporters ne se fassent écraser n'est pas de nature à rassurer, monsieur le ministre. Cela paraît même complètement invraisemblable !

Vous avez souligné la volonté du club de Liverpool de disposer de billets papier, ce qui vous a mis la puce à l'oreille. Mais vos services de renseignement ont-ils échangé sur cette question avec ceux de Grande-Bretagne ? Vous nous reprochez de faire peu de cas de cette affaire, mais ne relève-t-il pas de votre responsabilité de comprendre pourquoi des billets facilement falsifiables sont mis en circulation et d'y remédier ?

La question de la formation des stadiers a été mise en avant fort justement. Mais *quid* de leurs effectifs ? Par le passé, ils étaient bien plus nombreux. Comment répondre à la crise de recrutement que nous connaissons ?

Pourquoi ne pas reprendre certaines des préconisations du rapport d'information de Marie-George Buffet et Sacha Houlié pour mieux associer les supporters et en faire des partenaires à part entière de l'organisation des compétitions ?

Enfin, les propos tenus sur le club de Liverpool ne sont pas de nature à apaiser les choses. Il ne faut pas oublier que plusieurs de ces supporters sont des victimes...

M. Laurent Lafon, président. – Un match opposant la France et le Danemark se tiendra vendredi prochain, au Stade de France. Dans la mesure où une grève est annoncée sur le RER B, quelles mesures comptez-vous prendre pour éviter les goulots d'étranglement que vous avez dénoncés ? Quels systèmes d'amélioration de gestion des flux allez-vous mettre en place ? Où en sont vos discussions avec la RATP ?

Mme Amélie Oudéa-Castéra, ministre des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques. – Nous venons de connaître un week-end assez malheureux pour le supportérisme : après nos déboires de samedi soir, nous avons tous assisté aux débordements de Geoffroy-Guichard. Nous avons globalement constaté un regain de violence cette saison dans les stades de Ligue 1, tout comme en Angleterre. Il faut s'attaquer à cette problématique avec une détermination totale.

Nous avons annoncé hier matin, avec Gérard Darmanin et Éric Dupond-Moretti, la création d'un groupe de travail conjoint. Nous voulons faire preuve d'une fermeté absolue à l'égard des auteurs de trouble, mais nous croyons aussi au dialogue avec les associations de supporters et l'instance nationale du supportérisme. J'aurai, dans quelques jours, une session de travail avec Sacha Houlié et Marie-George Buffet et je recevrai, la semaine prochaine, l'une des premières associations de supporters. Nous enclencherons cette reprise en main ensemble, à l'échelle interministérielle, afin de lutter contre la violence dans les stades.

Nous allons examiner l'ensemble du régime de la loi du 2 mars 2022 - interdictions administratives de stade, interdictions commerciales, déplacements de supporters, sanctions disciplinaires... Nous nous pencherons aussi sur la question d'une billetterie plus nominative afin de mieux contrôler les flux. Nous vous rendrons compte de ce travail.

Le maire de Saint-Étienne, Gaël Perdriau, m'a écrit pour proposer d'associer les élus locaux à ce nécessaire travail en préparant, avec les communautés de communes et les communautés urbaines, un livre blanc pour contribuer à la réflexion que nous entendons mener avec l'ensemble des parties prenantes.

Dès le prochain concert qui aura lieu au Stade de France, nous allons tenter d'introduire une billetterie électronique avec une composante *blockchain* à même de garantir le caractère infalsifiable des billets.

Je le redis : nous sommes désolés des désagréments causés à ceux des 22 000 supporters anglais qui avaient des billets parfaitement réguliers. La fête a été gâchée et 2 700 d'entre eux n'ont jamais pu activer leurs billets. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé à l'UEFA de les indemniser.

Liverpool est un très grand club et Jürgen Klopp un très grand coach. Cette équipe mérite un respect infini. Hillsborough et Heysel sont des moments de l'histoire récente de ce club qui imposent beaucoup de réserve et de dignité au moment d'évoquer les enjeux du supportérisme. Toutefois, il faut bien reconnaître cette problématique massive, organisée, de faux billets. Les supporters anglais en possession de billets valides ont d'ailleurs été les premières victimes de cette fraude. Je m'entretiendrai avec le ministre des sports britannique en tout début de semaine prochaine. Nous avons déjà évoqué ces questions avec l'ambassadrice du Royaume-Uni en France. J'adresse encore toutes nos excuses pour cette frustration.

Qui mieux que les Anglais peut savoir que ces problématiques entraînent parfois des dérives immenses ? Je ne reviendrai pas sur les propos de la baronne Louise Casey, fonctionnaire du gouvernement britannique et aujourd'hui membre de la Chambre des Lords, qui a souligné, voilà un an, les immenses difficultés éprouvées à Wembley.

Nous avons fait du mieux possible pour monter cette compétition en trois mois. Au regard du contexte géopolitique, cette finale n'aurait pu se tenir à Saint-Pétersbourg dans des conditions décentes. Nous avons su, le 4 mai, que Liverpool serait l'un des protagonistes de ce match. Je voudrais tout de même rappeler que les conditions de jeu ont été bonnes sur le terrain, que le match a pu se jouer, qu'une coupe a pu être attribuée et qu'un champion a pu être désigné. C'est aussi de cela qu'il faut se souvenir, tout comme du bon fonctionnement des « fan zones » et de l'absence de toute violence entre supporters de ces deux très grands clubs.

Nous sommes extraordinairement mobilisés sur la question des agents de sécurité, métier si essentiel au bon déroulement des événements que nous organisons. Il s'agit d'une filière en tension. Un décret créant une spécialité événementielle spécifique dans la sécurité privée avec une formation *ad hoc* a été pris le 20 avril dernier. Un travail très pragmatique a été engagé avec toute la branche professionnelle, les administrations et les organisateurs sous la coordination du Dijop, le préfet Cadot, en prévision de la coupe du monde 2023 et des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris. Nous sommes dans l'anticipation et nous menons un travail collectif pour faire en sorte que cette filière soit au rendez-vous et se montre

parfaitement complémentaire des forces de sécurité intérieure et de la police municipale, le cas échéant.

Beaucoup de questions ont été centrées sur le Dijop. Notre pays compte d'immenses serviteurs de l'État, dont il fait partie. Son expérience et ses réalisations parlent pour le préfet Cadot, également délégué interministériel aux grands événements sportifs. Il était aux manettes lors des attentats de 2015 et durant l'euro 2016 : il connaît parfaitement les questions de gestion de crise et constitue une force pour notre dispositif.

Je peux comprendre que mon tweet de ce matin ait été mal perçu. Un grand événement sportif réussi a un effet de levier sur la pratique du sport. Je souhaitais éviter tout effet inverse en rappelant combien l'activité physique était nécessaire pour chacun d'entre nous. Je voulais simplement montrer que, même dans des moments de stress, je m'astreignais au devoir d'exemplarité auquel je me suis engagée en pratiquant moi-même ces trente minutes quotidiennes.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur. – En ce qui concerne l'emploi des gaz lacrymogènes, j'ai présenté des excuses aux personnes détentrices de billets valides ne posant pas de problème d'ordre public ou étant extrêmement vulnérables - enfants, femmes enceintes, personnes handicapées... - qui ont eu à en souffrir. J'entends que les images puissent paraître choquantes. J'y insiste : les actes disproportionnés ont pu être commis par des individualités, non par la gendarmerie nationale ou la police nationale. Des sanctions seront prises, que je communiquerai à M. le président de la commission des lois et à M. le président de la commission de la culture.

Par contre, je ne vois pas comment faire reculer une foule extrêmement nombreuse, de plus de 15 000 personnes dans le premier point de filtrage, qui s'amasse et pousse ni comment distinguer ceux des supporters ayant des billets valides de ceux ayant de faux billets, sans utiliser des moyens de dispersion, les seuls à la disposition des policiers et gendarmes, à l'exception des grenades anti-encerclement et des LBD dont ils n'ont évidemment pas fait usage.

Je veux dire une nouvelle fois qu'il n'y a pas eu de blessés graves ni de morts grâce au comportement des policiers, des gendarmes, des stadiers et de l'autorité préfectorale. Il y a eu de très nombreux désagréments, un usage parfois disproportionné de la force, j'en conviens. Des conclusions sont à tirer et des sanctions à prendre, mais le but ultime de l'ordre public est bien d'éviter tout décès ou blessures graves. On peut également rendre hommage au travail des policiers et des gendarmes de la République, ce qui a été rarement souligné.

Madame Boyer, j'ai lu comme vous ces évocations d'agressions sexuelles. À ma connaissance, aucune plainte n'a été déposée. Je veux dire une nouvelle fois aux victimes de déposer plainte et rappeler aux personnes étrangères qu'elles peuvent le faire depuis leur ville d'origine. Je demande également aux journalistes de porter les éléments à leur disposition à la connaissance de la police et de la justice.

Monsieur Assouline, je peux vous communiquer le télégramme d'instruction envoyé aux forces de l'ordre. Pour en avoir fait une lecture rapide – je ne l'ai évidemment pas validé moi-même, mais j'en endosse la responsabilité – il ne comporte rien de disproportionné.

Monsieur le président de la commission des lois, le préfiltrage a permis d'éviter l'arrivée massive de personnes sans billet valide aux portes des grilles du Stade de France et sa levée a permis d'éviter des drames. Il a bien fonctionné : à 21 h, 97 % des Madrilènes sont à leur place, contre 50 % pour les supporters de Liverpool.

On peut accuser le hasard – Dieu qui se promène *incognito*, comme dirait Einstein... Mais je constate qu'il n'y a pas eu de faux billets côté madrilène, ni surnuméraire, ni forçage de porte, à l'exception d'une petite échauffourée à l'angle nord...

Oui, une grande partie des supporters britanniques se sont très bien comportés, mais des milliers d'entre eux avaient de faux billets. Ça ne veut pas dire qu'il ne faut pas revoir un certain nombre de choses, mais je constate que pour le même événement avec la même grève, avec les mêmes gendarmes mobiles, avec le même préfet de police, avec le même ministre de l'intérieur, dans le même stade, dans le même pays, il y a eu des comportements différents...

Dès le lendemain se produisait l'intrusion inacceptable sur le terrain, à Saint-Étienne. Lorsque le ministre de l'intérieur interdit des déplacements de supporters, ce n'est jamais de bon gré ; je refuse, parfois, des interdictions proposées par les services, je relis chacune des décisions qu'on me propose. J'ai été moi-même très longtemps supporter dans le Nord : je vois très bien la joie et le bonheur que cela apporte. C'est toujours la division nationale de lutte contre le hooliganisme et les préfets qui proposent ce type de décisions.

Les incidents dans les matchs de football se multiplient ces derniers mois ; j'ai moi-même présidé avec le garde des sceaux une réunion voilà six mois avec la Fédération française de football sur le sujet. N'oublions pas qu'il y a encore quelques semaines, un joueur de foot professionnel a été agressé sur le terrain par des supporters. Le *fan* de foot que je suis le regrette, mais on ne constate pas ce problème dans d'autres sports.

Il faut être de mauvaise foi pour ne pas voir que les matchs de football, particulièrement ceux impliquant des clubs à risques, posent des problèmes, notamment concernant la vente à la sauvette, une délinquance effectivement très préoccupante. Mais le problème devrait être en grande partie réglé grâce à l'amende forfaitaire délictuelle que vous avez votée : comme pour la consommation de drogue ou l'installation illicite sur un terrain, elle permettra d'éviter la procédure longue et difficile qui a cours aujourd'hui.

Madame la sénatrice, je partage votre désappointement quant au fait qu'il n'y ait pas eu de fouille, mais au bout d'un moment, devant la foule, nous n'avons contrôlé ni les billets ni les personnes, puisqu'il fallait faire rentrer des gens dans un stade, alors que d'autres, des femmes, des enfants risquaient d'être écrasés contre les grilles.

Monsieur Richard, la ligne B ne fonctionne pas toujours très bien... Je constate d'ailleurs que, vendredi prochain – c'est sans doute un hasard si c'est aussi le jour du match France-Danemark – une nouvelle grève est prévue. Ce n'est certes pas la première fois, mais, même en cas de grève du B, le RER D n'a jamais accueilli 35 000 personnes de plus au stade. Quiconque a géré une collectivité locale, sait très bien qu'accueillir 40 ou 50 % de personnes de plus que ce qui est prévu n'est pas une mince affaire. Or la grève du RER B aurait dû générer deux fois plus de voyageurs sur le D, pas trois fois et demie plus !

Il faut peut-être prévoir désormais, lorsqu'il pourrait y avoir 40 000 personnes surnuméraires autour d'un stade, que les moyens en UFM soient revus à la hausse. À ce

propos, monsieur le sénateur, ce n'est pas trente-six, mais trente-trois UFM que nous avons mis à disposition du préfet de police, soit un tiers de celles qui sont à disposition du ministre de l'intérieur. C'est effectivement mon cabinet, sous mon autorité, qui, tous les jours, valide cette répartition. J'ai moi-même reçu le préfet de police la semaine précédente pour qu'il m'explique succinctement le dispositif qu'il mettait en place ; je veux rappeler ici toute la confiance qu'il m'inspire.

Pourquoi n'y en a-t-il eu que dix sur trente-trois autour du Stade de France ? C'est qu'il en fallait quatre autour des « fan zones », deux dans les aéroports, quatre sur les Champs-Élysées, mais aussi pour la nuit, sur les aires d'autoroute, dans les transports en commun, des unités de repli en cas d'attentat ou de manifestation. Il n'était pas disproportionné d'imaginer que dix suffiraient au Stade de France – c'est toujours deux de plus que pour la finale de la Coupe de France. C'était même un peu surévalué, en réalité : ce qui nous a manqué, ce ne sont pas des effectifs d'ordre public, mais de sécurité publique.

Il faut dire aussi que la France manque cruellement d'UFM ; nous devons parfois un mois de congé aux gendarmes mobiles et aux CRS qui ont fait la Nouvelle-Calédonie, les Antilles, la présidence française de l'Union européenne, les grands événements sportifs, les déplacements des autorités. Or quinze de ces unités ont été supprimées en dix ans – mais nous proposons d'en recréer onze.

Monsieur le sénateur Dominati, la difficulté est liée à la fonction : depuis que je suis ministre de l'intérieur, on a réclamé six fois ma démission lors d'auditions au Parlement. Aujourd'hui, on ne l'a pas fait... C'est de bon augure ! Mais je sais que cela n'a rien de personnel. En son temps, l'opposition avait réclamé la démission de M. Cazeneuve lors de l'affaire de Sivens.

Quand je suis devenu ministre de l'intérieur, les syndicats de police disaient : les ministres passent, les syndicats restent. Je constate que, grâce au Président de la République, le ministre de l'intérieur est resté. J'espère que cette continuité permettra d'engager des réformes que nous appelons tous de nos vœux. Je serai toutefois moins dur que vous sur la réforme de structure de la préfecture de police...

Madame la ministre des Sports et moi-même n'organisons pas les matchs de football en France, nous ne tenons pas la billetterie, nous n'embauchons pas les stadiers, nous ne contrôlons pas les billets et nous ne touchons pas l'argent qui va avec... La responsabilité est donc à tout le moins partagée dans cette affaire.

Je fournirai à la commission tous les documents souhaités.

Madame de La Gontrie, après vérification, l'hélicoptère qui a volé au-dessus du Stade de France appartenait à l'organisateur et non aux forces de l'ordre. Nous n'avons pas d'images aériennes. N'hésitez pas à voter la prochaine loi qui donnera les moyens nécessaires au ministère de l'intérieur ! Nous n'avons pas le droit de capter de telles images, même par hélicoptère.

Sur la modernisation de l'ordre public, sur la formation de nos policiers, sur la gestion des grands événements, sur la lutte contre la délinquance, sur la lutte antidrones, sur les images que nous pourrions utiliser, sur les attaques cyber, il est évident que le Gouvernement, et le ministère de l'intérieur en particulier, a des efforts très importants à fournir pour la coupe du monde de rugby, qui rassemblera 2,5 millions de personnes, et pour

les jeux Olympiques. Je propose de venir vous présenter périodiquement la modernisation réalisée en prévision de ces échéances. Élu moi-même, je crois profondément à l'intérêt des contre-pouvoirs et à l'inspiration qu'apportent la Haute Assemblée comme l'Assemblée nationale.

M. François-Noël Buffet, président. – J'ai omis de préciser que le président Kanner étant à des funérailles, il ne pouvait pas être présent cet après-midi. Ancien ministre des sports, il m'a dit à quel point il le regrettait.

Avec cette audition, nous venons de franchir une première étape vers la vérité, absolument nécessaire pour que nous puissions organiser des manifestations de très haut niveau dans les mois et années qui viennent, comme nous l'avons fait par le passé. Nous souhaitons qu'elles soient une réussite.

Nous sommes déterminés à savoir comment les choses ont été organisées et quelles erreurs ont pu être commises. C'est essentiel, dans notre fonction de contrôle du Gouvernement.

Il est nécessaire de disposer d'éléments complémentaires. Monsieur le ministre, je vous remercie de nous communiquer rapidement ceux que nous ne manquerons pas de vous demander. Nous acceptons volontiers de vous retrouver régulièrement devant la commission pour évoquer les évolutions de doctrine et les manières de faire de notre police. Nous la soutenons dans sa mission difficile mais cette mission doit être parfaitement définie et adaptée, dans notre cadre républicain.

Merci à toutes et à tous.

La réunion est close à 20 h 05.

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

Mardi 7 juin 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président, et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie - Audition de M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur des universités, université de Bordeaux, co-auteur du rapport public Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur Mélin-Soucramanien, nous vous remercions de votre présence. Professeur des universités en droit public, vous êtes co-auteur du rapport remis au Premier ministre en 2013 « Réflexions sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie ».

À la suite de la dernière consultation à l'autodétermination de ce territoire, qui a eu lieu en décembre 2021, et du choix de la Nouvelle-Calédonie de demeurer au sein de la République française, une nouvelle période institutionnelle s'ouvre. Le Sénat, et particulièrement la commission des lois, a engagé un travail de fond afin de réfléchir à cette évolution – sachant que nous attendrons, le moment venu, la position et les propositions de l'État.

Un groupe de contact a également été mis en place par le président du Sénat, au sein duquel nous échangeons avec les parties prenantes sur ce sujet.

Philippe Bas, Jean-Pierre Sueur, Hervé Marseille et moi-même avons été nommés rapporteurs de la mission d'information que nous avons constituée sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Philippe Bas, Jean-Pierre Sueur et moi-même nous rendrons sur place du 22 au 29 juin. En prévision de ce déplacement, nous avons décidé d'auditionner un certain nombre de spécialistes de la Nouvelle-Calédonie, notamment dans le domaine institutionnel. Cependant, nous n'ignorons pas l'importance des questions économiques, sociales, et géopolitiques. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées travaille particulièrement sur ce dernier sujet, au travers d'une mission d'information dont le rapport doit paraître en octobre.

A également été convié à cette audition le président de la délégation sénatoriale aux outre-mer, Stéphane Artano.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur des universités, Université de Bordeaux. – Nous sommes entrés depuis six mois dans une période de discussion, prévue pour dix-huit mois à partir de janvier 2022, donc devant se terminer en juin 2023. Certains s'inquiètent de voir le temps s'écouler. Nous sommes en effet à un an de l'échéance fixée par le Gouvernement.

Merci à vous, monsieur le président, et aux membres de votre mission d'information, de vous emparer de ce sujet. Tout laisse à penser qu'à l'Assemblée nationale le temps de réaction sera plus long compte tenu du contexte électoral. Cette initiative du Sénat, qui s'inscrit dans une autre temporalité, est donc à saluer.

J'ai de la période actuelle une vision qui n'est pas très pessimiste. Plusieurs personnes déplorent le temps perdu, regrettant que l'on tourne autour du sujet depuis plusieurs dizaines d'années sans en atteindre le cœur. Pour ma part, cela fait plus de dix ans que je travaille sur ce sujet. Professeur des universités, je n'ai aucun intérêt privé, moral ou financier en Nouvelle-Calédonie. Je suis intervenu à titre d'expert sur la question de son statut institutionnel à plusieurs reprises, la première fois à la demande de François Fillon, alors Premier ministre.

Depuis dix ans, un certain nombre de voies ont été fermées, d'autres ont été ouvertes ou esquissées. Il serait faux de dire que les gouvernements successifs n'ont pas travaillé, même s'ils l'ont fait avec plus ou moins d'ardeur selon les cas. Dans la période récente, les choses ont avancé. Les trois référendums ont été organisés dans une période très courte, et leur régularité sur le plan juridique est incontestable. L'État a donc bien fait son travail, cela alors même que certains ne jugeaient pas réellement envisageable la tenue des trois consultations successives prévue par l'accord de Nouméa. La première consultation a eu lieu en 2018, et a été suivie d'une deuxième puis d'une troisième.

Nous nous trouvons actuellement dans une phase très nébuleuse de l'accord. Après trois référendums ayant conclu au « non », l'accord de Nouméa prévoit en effet, par une ellipse formidable, que « les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée ».

Une chose est certaine : par trois fois, la population comprise dans la liste électorale spéciale constituée pour cette consultation référendaire – appelée liste électorale spéciale consultation (LESC) – a répondu « non » à la question de savoir si elle voulait que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante. C'est un peu comme le reniement de Pierre. L'un des rédacteurs de l'accord de Nouméa ne nie pas d'ailleurs avoir eu cette image en tête lorsqu'il a prévu les trois consultations possibles.

Nous en sommes donc au moment où les partenaires politiques doivent se réunir pour examiner la situation ainsi créée.

Si la consultation référendaire du 12 décembre 2021 a été marquée par un mot d'ordre de non-participation lancé par les partis indépendantistes et ses résultats contestés sur le plan politique et sur la scène internationale, ces derniers n'en sont pas moins incontestables du point de vue juridique. Il faut désormais passer à la négociation.

Je voudrais aborder cette question sous deux angles. Premièrement, quelle pourrait être la méthode de cette négociation ? Deuxièmement, quel pourrait en être le résultat ?

Plusieurs méthodes ont été éprouvées en application de l'accord de Nouméa, notamment au travers du comité des signataires de l'accord. Toutefois, le statut juridique de l'accord est incertain. Il avait en effet été conclu en 1998 pour une durée de vingt ans. Bien que l'on étire autant que possible sa durée d'application, sa base est devenue fragile et il ne pourra durer indéfiniment.

Au-delà de l'échéance de juin 2023, les élections provinciales de 2024 constitueront à mon sens un moment de vérité.

Cela étant, des dispositions transitoires ont été introduites dans la Constitution par voie législative. La loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie prise en application de l'accord de Nouméa n'est en outre pas frappée de caducité. Certains éléments sont donc un peu plus solides que d'autres. Tout cela n'en reste pas moins fragile et repose sur une forme de fiction. Il est vrai néanmoins que le droit se nourrit de fictions. Reste cependant que, sur le plan de la méthode, le comité des signataires ne constitue peut-être pas le bon cénacle pour la réflexion à mener.

Des initiatives comme les vôtres sont très louables et parviendront, je l'espère, à faire avancer le dossier.

Pour ma part, sans être un partisan de la démocratie participative à tout crin, je suis convaincu que cette question devra se régler en Nouvelle-Calédonie, moyennant une plus grande participation de la société civile. Un grand écart sépare en effet souvent les aspirations quotidiennes concrètes de la population des mots d'ordre politiques. L'un des enjeux du moment est de rapprocher la population de ces mots d'ordre, parfois outranciers, qui sont portés tantôt par les indépendantistes tantôt par les non-indépendantistes.

Il ne me revient évidemment pas de dire ce qu'il faudrait faire. Néanmoins, le gouvernement précédent avait déjà eu l'intuition de la nécessité de consulter la société civile, et cela avait produit d'assez bons résultats. Je pense que ce procédé devrait être amplifié.

Tout le monde aspire à sortir de l'indétermination, et des statuts temporaires fixés pour dix, vingt ou trente ans. Or, pour y parvenir, l'adhésion de la population sera capitale, et l'on ne peut imaginer une telle adhésion si elle n'a pas participé à l'élaboration du projet de société choisi.

Mon sentiment est par ailleurs que le problème de la Nouvelle-Calédonie tient moins à ses rapports avec la France qu'à un problème de vivre-ensemble interne. C'est pourquoi il serait bon que par le biais d'une sorte de conférence de citoyens la population s'exprime durant cette période. Le délai imparti étant court et les questions juridiques à traiter nombreuses, il sera toutefois difficile de l'organiser sérieusement. Ce sera néanmoins l'une des clés de résolution du problème.

J'en viens à présent au résultat possible du processus. Dans le rapport que Jean Courtial et moi-même avons rédigé en 2014 à la demande du Gouvernement, nous évoquions quatre voies possibles. Aujourd'hui, deux voies médianes sont encore à l'ordre du jour dans le débat : l'autonomie étendue et la pleine souveraineté avec partenariat. Celle du *statu quo* et de l'immobilisme n'est en revanche plus envisageable.

La voie de l'autonomie étendue est celle qui ressort le plus nettement des trois référendums négatifs. En effet, si nous prenons leurs résultats à la lettre, la Nouvelle-Calédonie a, par trois fois, déclaré qu'elle voulait rester sous la souveraineté de la République française. La difficulté concrète est de savoir comment lui donner davantage d'autonomie, ou comment lui en accorder une meilleure.

La Nouvelle-Calédonie dispose de toutes les compétences, à l'exception des compétences régaliennes et des trois compétences citées à l'article 27 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : l'enseignement supérieur, le statut des communes et la communication audiovisuelle. Nous pourrions imaginer de transférer ces dernières, mais cela ne constituerait pas une grande avancée.

La piste à creuser est sans doute celle d'une meilleure autonomie. Cela passerait par le chantier de la répartition des compétences internes entre l'entité Nouvelle-Calédonie et les provinces, et entre celles-ci et les communes. Les communes calédoniennes, au nombre de trente-trois, pourraient se voir attribuer d'autres compétences, notamment sur les questions coutumières. Il s'agirait donc d'accorder « mieux d'autonomie » plutôt que « plus d'autonomie ». Nous pourrions imaginer à ce titre un projet qui serait proposé au vote.

Il ne faut pas exclure néanmoins l'hypothèse de la pleine souveraineté avec partenariat. La difficulté juridique est qu'elle a été exclue par les trois consultations. Toutefois, cet objet politique demeure dans le débat.

Dans cette hypothèse, à l'image des consultations qui ont eu lieu au Québec, les questions suivantes seraient posées, lors d'une consultation référendaire, aux personnes inscrites : « Voulez-vous accéder à l'indépendance et à la pleine souveraineté et, le cas échéant, acceptez-vous ce projet qui vous lie à telle ou telle puissance – le Canada, dans le cas du Québec ? ». Cela reviendrait à rétrocéder les compétences régaliennes à la puissance en question.

Ces deux projets arrivent exactement au même résultat. Dans les deux cas en effet, la République française conserve les compétences régaliennes, ce qui est important du point de vue géopolitique et en matière d'ordre public sur le territoire. La différence symbolique qui les sépare est cependant non négligeable, la colonisation de ce territoire étant relativement récente et ayant été particulièrement violente. Il est probable néanmoins que la seconde option reviendra sur la table des négociations.

La question de la constitution du corps électoral est par ailleurs essentielle. Ces deux hypothèses peuvent se décliner en une multitude de variantes en fonction de la population qui participerait au référendum de projet prévu en principe en juin 2023.

La question est en outre de savoir sur quel fondement juridique ce référendum pourrait être organisé.

L'application de l'article 72-1 de la Constitution – qui a joué, par exemple, dans le cas de Mayotte – paraît exclue, car cet article renvoie à une consultation sur l'organisation d'une collectivité territoriale. Or l'entité Nouvelle-Calédonie n'est plus elle-même une collectivité territoriale, même si elle en contient en son sein.

Par conséquent, le fondement juridique le plus sûr, bien qu'il ne soit pas le plus solide, serait le préambule de la Constitution, qui a été utilisé pour la Corse.

La question la plus importante reste cependant celle de la définition du corps électoral. À ce sujet, deux thèses s'opposent : celle d'un corps électoral de droit commun et celle d'un corps électoral restreint. Selon la première, l'accord de Nouméa prévoyant trois consultations référendaires, et ces trois consultations ayant eu lieu, le corps électoral spécial constitué pour l'occasion n'a plus de raison d'être. Selon la seconde, on ne peut consulter la population générale de Nouvelle-Calédonie, il faut donc maintenir le corps électoral restreint de la LESC.

Il paraît peu probable que le Gouvernement désigne un corps électoral de droit commun pour voter sur le projet proposé. La question de la définition de ce corps fera sans doute l'objet d'une discussion intense. Toutefois, compte tenu du délai très réduit qui a été fixé, il sera difficile de déterminer un autre corps que celui qui était prévu par l'accord de Nouméa. Il n'est donc pas impossible que ce corps soit réanimé pour une quatrième et dernière apparition, faute de mieux. Ce sera l'objet de négociations. Cependant, s'il devait l'être, cela devrait probablement s'appuyer sur la loi organique et devrait faire préalablement l'objet d'un avis circonstancié du Conseil d'État.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le concept de « souveraineté partagée » se traduit-il par une pleine souveraineté avec partenariat, ou s'agit-il d'une troisième voie susceptible de prospérer et de se révéler fédératrice ?

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. – La souveraineté en principe ne se partage pas. Ces mots n'ont donc pas vraiment de sens, juridiquement. La souveraineté est ou n'est pas, selon Jean Bodin. Cela dit, un partage de fait s'est bien effectué en Nouvelle-Calédonie. Le congrès de la Nouvelle-Calédonie est une assemblée législative, qui vote des lois du pays.

Même si cette formule sonne bien politiquement, je ne vois pas en quoi une telle « souveraineté partagée » serait différente des hypothèses déjà à l'étude.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Dans le cadre des institutions de l’Union européenne, les États membres exercent en commun une partie des attributs de la souveraineté. L’accord des deux parties, calédonienne et hexagonale, ne pourrait-il déterminer l’exercice de certaines compétences ?

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. – Si les compétences que la France a transférées à l’Union européenne peuvent toujours lui être reprises - même si cela se fait difficilement, comme le montre l’exemple de la Grande-Bretagne -, dans le cas de la Nouvelle-Calédonie, les transferts de compétences sont irréversibles. Le rapport quasi fédéral entre la France et la Nouvelle-Calédonie va donc plus loin que celui qui unit la France à l’Union européenne.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le référendum que vous avez évoqué pour juin 2023, visant à faire approuver un nouveau statut, est-il réellement incontournable, et l’échéance de juin 2023 l’est-elle également ?

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. – Une révision constitutionnelle est incontournable. Or il paraît difficile de le faire sans consulter les Calédoniens, d’autant que l’Organisation des Nations Unies (ONU) tance régulièrement la France sur le sujet. L’existence de dispositions constitutionnelles transitoires a en outre de quoi surprendre, et justifie cette révision.

Quant à l’échéance de juin 2023, elle a été fixée par le précédent gouvernement en janvier 2022 à la suite de la consultation référendaire du 12 décembre 2021 et au vu de la décision d’une partie du corps électoral de ne plus discuter avec le Gouvernement. Une période transitoire de dix-huit mois s’est donc ouverte, dont six mois viennent de s’écouler sans apporter d’élément notable.

M. François-Noël Buffet, président. – Ce délai de dix-huit mois n’a pas de base juridique, il découle d’une simple déclaration du Gouvernement. Les discussions pourraient donc durer indéfiniment !

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. – Les élections provinciales de 2024 que j’évoquais précédemment marqueront néanmoins un retour à la réalité, sans compter les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) qui seront certainement émises par tel ou tel spécialiste du contentieux. La véritable échéance est donc à attendre en 2024, celle de juin 2023 relevant davantage d’un mot d’ordre politique.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Les signataires de l’accord de Matignon avaient imaginé un jour « J » auquel serait défini un statut définitif pour la Nouvelle-Calédonie. En réalité, à des fins d’apaisement, ils ont enclenché un processus qui en a lui-même entraîné un autre. Même si certains, peu nombreux, estiment que, les trois référendums prévus par l’accord de Nouméa ayant eu lieu, tout est terminé, ce processus se poursuit. N’y a-t-il pas là une vision du droit un peu atypique ?

Ne faudrait-il pas enclencher un nouveau processus, impliquant d’une part la question des élections provinciales, qui a pour corrélat celle de l’examen préalable des listes électorales, un travail sensible indispensable ? D’autre part, ne faudrait-il pas prévoir de reposer, à un moment ou à un autre, la question de l’autodétermination, comme plusieurs personnes le jugent nécessaire, et même si cela risquerait de déplaire à certaines autres ?

De manière générale, un nouveau processus juridique paraît s'ouvrir, nonobstant une série de réalités économiques, financières et sociales dont on ne peut faire abstraction.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. – L'accord de Matignon avait effectivement pour but de ramener la paix sur le territoire calédonien. L'accord de Nouméa visait pour sa part la construction d'un projet institutionnel. Il était tendu vers l'hypothèse de l'émancipation et de la décolonisation. Or cette hypothèse ne s'est pas concrétisée. Tout le problème vient de là. L'accord de Nouméa avait en effet été rédigé dans une logique de décolonisation, dénoncée par certains et louée par d'autres. Plusieurs acteurs imaginaient qu'il déboucherait vers l'acquisition de la pleine souveraineté, ce qui n'a pas été le cas.

La question du rapport au temps est par ailleurs primordiale. Une grande partie de la population est en attente d'une forme de sécurité dans le temps et de visibilité – pour les générations futures, comme pour des raisons économiques et financières.

Nous pourrions imaginer d'inclure dans le nouveau projet qui serait rédigé une clause de revoyure, assortie d'un rendez-vous fixé dans dix ou vingt ans. Pour ma part je ne suis pas persuadé que ce soit la meilleure solution, car cela reviendrait à reporter le problème et à créer une forme d'incertitude.

Le fait de ne rien prévoir n'est toutefois pas non plus une solution, d'autant que le droit à l'autodétermination, ou droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, est perpétuellement ouvert en France depuis 1946. Dans le cadre des négociations, une clause pourrait donc être inscrite quelque part, indiquant qu'une majorité qualifiée au congrès doublée d'une partie significative de la population pourrait décider l'organisation d'une consultation sur l'autodétermination – sans fixer de date, pour ne pas créer d'incertitude.

M. Stéphane Artano. – Je remercie le président François-Noël Buffet de son invitation, laquelle témoigne à la fois de l'importance des réflexions du Sénat sur ces sujets statutaires et du souci d'une bonne coordination des travaux des différentes structures internes à la Haute Assemblée.

La délégation sénatoriale aux outre-mer s'est emparée particulièrement de cette question institutionnelle en 2020, au sein du groupe de travail sur la décentralisation mis en place par le président du Sénat et chargé de repenser l'organisation des pouvoirs locaux.

Mon prédécesseur, Michel Magras, s'est attaché à approfondir le volet ultramarin de la réflexion sénatoriale. Ses recommandations ont fait l'objet d'un rapport rendu public en septembre 2020, axé sur la différenciation territoriale outre-mer, pour lequel Michel Magras a consulté l'ensemble des exécutifs et des présidents des assemblées territoriales des outre-mer – afin de recueillir leurs appréciations sur l'application des statuts actuels et de mesurer leurs attentes –, ainsi que plusieurs juristes éminents, dont Ferdinand Mélin-Soucramanien.

Nous avons eu l'occasion d'échanger, en présence de nos collègues députés de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, sur les souhaits d'évolution institutionnelle à court et moyen termes dans les territoires ultramarins.

Une réunion commune est en outre prévue le 29 juin au Sénat, avec l'Association des juristes en droit des outre-mer (Ajdom), comportant une séquence sur la Nouvelle-Calédonie à laquelle participera Alain Christnacht, conseiller d'État honoraire, ancien haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.

Au travers de la question de l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie et du caractère incontournable de son adaptation, le chantier des évolutions statutaires est devant nous.

Je salue la présence de Pierre Frogier, mais également celle de nos collègues de Guyane, de Guadeloupe, de Mayotte, de Wallis-et-Futuna ou encore de Polynésie française. Comme le débat sur la citoyenneté polynésienne l'a récemment montré, ces questions statutaires seront inscrites à l'agenda parlementaire des prochains mois. La crise du covid-19 et les derniers résultats électoraux ont mis en lumière la profondeur de la crise actuelle. Elle appelle des solutions, inédites et d'une grande technicité.

Le cycle d'auditions que vous entamez aujourd'hui est donc particulièrement opportun afin de permettre de préparer ces débats, décisifs pour l'avenir, sur le meilleur cadre juridique constitutionnel possible. Le directeur de la chaire des outre-mer de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, Martial Foucault, pourra vous apporter son expertise. Vous pourrez compter sur la contribution des élus de la délégation aux outre-mer à vos travaux.

M. François-Noël Buffet, président. – Monsieur le professeur, vous avez insisté sur un point essentiel : la question est moins celle des relations entre la Nouvelle-Calédonie et l'État que celle de la capacité à faire vivre ensemble plusieurs populations sur le territoire. Il semble d'abord nécessaire de faire en sorte que tout le monde trouve sa place. Avez-vous des pistes pour y parvenir ?

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien. – Le « destin commun » mentionné dans l'accord de Nouméa constitue un objectif, un idéal dont force est de constater qu'il ne s'est pas traduit dans la réalité. Le partage des voix recueillies lors des deux premiers référendums – 56,7 % en faveur du « non » pour le premier, 53,3 % lors du deuxième – montrait que la minorité des partisans du « oui » était loin d'être négligeable. Le « non » massif exprimé lors du troisième référendum l'a été par ailleurs dans les conditions de participation que nous connaissons. Ces trois référendums sont donc intervenus dans le cadre d'une société divisée. Ces résultats électoraux traduisent non seulement une scission territoriale, mais aussi une scission ethnique.

Ce dernier terme peut être employé ici, la Nouvelle-Calédonie constituant la seule partie du territoire de la République française où les statistiques ethniques sont autorisées.

Le destin commun peut toujours être affiché en étendard, ces difficultés n'en demeurent pas moins.

Le projet de partition présenté par Pierre Frogier a l'avantage de fournir des éléments à la discussion. J'ai pour ma part des réserves à son endroit, cette solution recelant, selon moi, plus de dangers que d'avantages.

Il faut garder à mon sens la boussole de l'universalisme, même si elle est un peu détraquée aujourd'hui. C'est pourquoi je privilégierais une méthode qui permette aux différents acteurs de travailler ensemble. Le projet que nous défendons depuis la Révolution française est le projet universaliste. Même si une forme d'impasse semble se présenter en Nouvelle-Calédonie, nous ne pouvons aller vers autre chose sans risquer de nous renier.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci, monsieur le professeur, nul doute que nous aurons besoin à nouveau, à un autre moment, de vos lumières. Merci à tous.

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

La réunion est close à 18 h 00.

Mercredi 8 juin 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie - Audition de MM. Mathias Chauchat, professeur des universités en droit public à l'université de la Nouvelle-Calédonie, Étienne Cornut, professeur des universités en droit privé à l'université de Saint-Étienne, Jean Courtial, conseiller d'État honoraire, ancien chef de la mission de réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, et Mme Géraldine Giraudeau, professeure des universités en droit public à l'université de Perpignan

M. François-Noël Buffet, président. – La commission des lois du Sénat a décidé de créer en son sein une mission sur l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie, composée de quatre rapporteurs : les questeurs Jean-Pierre Sueur et Philippe Bas, le président Hervé Marseille et moi-même.

Nous avons engagé une série d'auditions, dont celle-ci, pour laquelle nous accueillons Géraldine Giraudeau, professeure des universités en droit public international à l'université de Perpignan, Mathias Chauchat, professeur des universités en droit public à l'université de la Nouvelle-Calédonie, Étienne Cornut, professeur des universités en droit privé à l'université de Saint-Étienne et Jean Courtial, conseiller d'État honoraire et ancien président de la mission de réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. Stéphane Artano, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer, participe également à cette audition.

Mme Géraldine Giraudeau, professeure des universités en droit public international à l'université de Perpignan. – C'est un honneur pour moi de m'exprimer devant votre commission sur un sujet difficile et dont dépendent la paix et l'avenir des Calédoniens. J'espère pouvoir vous donner l'éclairage de mes spécialités, le droit international public et le droit comparé, sur trois aspects : le cadre juridique international applicable, les compétences internationales de la Nouvelle-Calédonie et ses compétences sur les espaces maritimes.

Quel est le cadre juridique international applicable ? L'accord de Nouméa prévoit explicitement que c'est le droit de la décolonisation. Sa pierre angulaire est le droit à l'autodétermination, consacré par la Charte des Nations Unies et par les résolutions 1514, 1541 et 2625 de l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est un droit incontournable, essentiel, inaliénable dans le droit international, et il est consacré par notre Constitution.

En quelle mesure ce droit pourrait-il être explicité dans un nouveau statut ? Il reste applicable juridiquement même s'il n'est pas mentionné explicitement, mais on peut s'interroger sur la nécessité de le mentionner explicitement et de prévoir ses modalités

d'exercice, notamment l'initiative de nouvelles consultations. Ce qui est certain, c'est que ce droit ne s'est pas éteint après la troisième consultation.

Il peut être intéressant d'aller voir ce qui se passe ailleurs. Le Pacifique est une région où la diversité des statuts territoriaux est de nature à montrer que beaucoup de variantes sont possibles entre l'autonomie et l'association d'États. On peut aussi s'intéresser aux cas des îles Féroé, du Groenland, des anciennes Antilles néerlandaises – à la suite de leur dissolution en 2010, Aruba, Curaçao et Sint Maarten sont en effet des États associés aux Pays-Bas, mais avec le statut de pays constitutifs et non d'États souverains. Aruba s'était prononcée en faveur de l'indépendance, mais les autorités locales étaient revenues sur cette décision et la Constitution de l'île repousse désormais *sine die* la réalisation de cette indépendance. Le statut du Groenland, à son article 21, affirme son droit à l'autodétermination.

Les compétences internationales de la Nouvelle-Calédonie, quant à elles, sont explicitement consacrées par l'accord de Nouméa et la loi organique qui le retranscrit. Elles s'inscrivent dans une dynamique générale de décentralisation des compétences en relations internationales, que les États peuvent déléguer à des entités infra-étatiques. Ces compétences sont importantes pour que la Nouvelle-Calédonie puisse s'épanouir dans son environnement régional.

Aujourd'hui, les autorités de la République peuvent confier au président du gouvernement calédonien des pouvoirs pour signer des accords internationaux. Le congrès calédonien peut également autoriser le président du gouvernement à négocier un accord, à charge ensuite aux autorités de la République de lui donner les pouvoirs pour le signer.

La Nouvelle-Calédonie est membre d'organisations internationales comme le Forum des îles du Pacifique dont la Polynésie française est aussi membre à part entière depuis 2016 ; elle est, en même temps que la France, membre de la Communauté du Pacifique, organisation de coopération scientifique et technique, dont le siège est à Nouméa ; elle est enfin membre du Programme régional océanien de l'environnement.

La Nouvelle-Calédonie peut être représentée par des délégués, comme c'est le cas aujourd'hui au sein des ambassades de France en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Vanuatu et aux îles Fidji.

Les modalités d'exercice de ces compétences pourraient être éclaircies et précisées à la faveur de l'élaboration d'un nouveau statut. Il serait bon de préciser les distinctions entre droit d'initiative, droit à l'information, droit à la participation ainsi que la compétence pour conclure des traités – ce qu'on appelle le *treaty-making power* – qui pourrait être étendue par une délégation générale.

Même si c'est plus anecdotique, une perspective à ouvrir est la coopération entre différentes entités, comme celle qui existe entre le Groenland et les îles Féroé concernant la pêche.

L'exercice de la compétence sur les espaces maritimes, définie comme relevant de l'État par la convention de Montego Bay, présente des difficultés dans les territoires à statut particulier. La convention souffre de manques liés à sa date de signature et aux ambiguïtés sur la zone économique exclusive (ZEE) et sur le plateau continental, exacerbées dans le cas des territoires à statut particulier, d'autant plus que l'autonomie est forte.

Si l'article 22 de la loi organique attribue à la Nouvelle-Calédonie la compétence sur la ZEE, son article 21 est plus sibyllin sur le plateau continental. Celui-ci a bien été étendu à l'ouest de la Nouvelle-Calédonie, mais la demande d'extension à l'est de l'archipel est en attente, en raison du différend avec le Vanuatu relatif à la souveraineté sur les îles Matthew-et-Hunter.

La compétence de l'État sur le plateau continental en deçà des 200 milles marins a été interprétée en faveur de la Nouvelle-Calédonie. La montée des eaux peut avoir un impact sur les limites maritimes, par le recul de la laisse de basse mer et des points servant au tracé des lignes de base. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont été actives sur cette question, puisqu'elles sont signataires de plusieurs déclarations très importantes, comme celle du 6 août 2021 du Forum des îles du Pacifique, alors que la position de la France est plus discrète...

Dernière question en suspens : la protection des câbles sous-marins. L'ordonnance de 2016, qui clarifie certains aspects à ce propos, n'est en effet pas applicable à la Nouvelle-Calédonie.

M. Étienne Cornut, professeur des universités en droit privé et directeur du Centre de recherches critiques sur le droit à l'université de Saint-Étienne. – C'est un honneur autant qu'un plaisir pour moi de vous parler d'un territoire où j'ai vécu treize années de ma vie, au cours desquelles j'ai été amené à travailler sur des questions de transferts de compétences en droit privé – ma spécialité –, sur la question de la citoyenneté, qui aurait pu devenir une nationalité en cas d'indépendance, et sur la place de la coutume kanak au sein de l'ensemble calédonien.

Aujourd'hui, la Nouvelle-Calédonie exerce l'intégralité de la compétence normative sur le droit privé, à quelques exceptions près. Faut-il aller plus loin en l'étendant par exemple au droit pénal ? Signalons que l'article 27 de la loi organique prévoit des transferts facultatifs que le congrès doit demander, comme sur l'université, par exemple. La bonne question à se poser est : pour quoi faire ? En quoi serait-ce une plus-value pour le bien être des Calédoniens et la construction de ce que l'accord de Nouméa appelle le « destin commun ».

Autre question : celle de la répartition des compétences entre le congrès et les provinces calédoniennes. La Nouvelle-Calédonie connaît aujourd'hui trois codes de l'environnement, car ce sont les provinces qui sont compétentes en la matière. Cela me semble être d'une complexité extrême, alors que le changement climatique dépasse largement les enjeux territoriaux.

Les transferts de compétences impliquent de savoir à qui ce droit s'applique. C'est là que nous touchons à une problématique de ma spécialité, le droit international privé.

Depuis juillet 2013, la Nouvelle-Calédonie est compétente sur le droit civil, mais aujourd'hui, nous ne savons pas à qui ce droit s'applique : aux Calédoniens, aux résidents après une certaine période de présence sur l'île, aux métropolitains de passage ? Ces questions ne sont pas réglées. Si, en 2013, lorsque j'ai commencé à alerter sur ce problème, la question était théorique, car le droit calédonien et le droit métropolitain étaient identiques, on constate aujourd'hui des différences très profondes en raison de l'évolution importante du droit français.

Deuxième question, des plus brûlantes : que va devenir la citoyenneté calédonienne, qui est restreinte dans ses bénéficiaires comme dans les droits qu'elle confère ? Rappelons que son accès est gelé : moi, qui ai vécu treize ans sur l'île, je n'ai pas pu voter aux élections provinciales et encore moins aux référendums. Cette citoyenneté implique un droit de voter et d'être élu, et un seul droit social : la préférence pour l'emploi local. Cette notion doit être repensée. La mission de 2015 a recueilli l'avis de chacune des parties calédoniennes sur le sujet : toutes étaient d'accord pour la conserver, mais pour la refonder. Reste à savoir comment faire, notamment comment ouvrir le corps électoral.

La question du contenu de la citoyenneté se pose aussi. Il faudrait redéfinir non seulement qui en bénéficie, mais aussi ce que cela apporte, notamment en termes de droit civil. Cela pourrait devenir un critère pour appliquer le droit civil calédonien dont je parlais à l'instant. Il faudrait aussi définir les obligations qui s'y rapportent. Pour l'instant, il n'y en a pas. Ces obligations pourraient être d'ordre fiscal ou autres, comme des jours de citoyenneté par exemple.

Autre sujet : la place de la coutume kanak. Celle-ci est aujourd'hui reconnue notamment à travers des institutions, comme le Sénat coutumier – il donne un avis sur toutes les lois du pays touchant au domaine coutumier –, les conseils d'aire des huit aires coutumières, les clans et les chefferies. La justice la prend en compte en matière civile pour les 100 000 personnes de statut coutumier kanak, à qui on n'applique ni le droit métropolitain ni le droit calédonien.

Faut-il aller plus loin dans la reconnaissance de la place normative de la coutume ? La professeure Giraudeau a parlé du droit maritime. Les terres coutumières prises en compte juridiquement ne sont que des terres émergées, mais les Kanaks considèrent que leur statut ne s'arrête pas au rivage, qu'il concerne aussi des terres immergées. On pourrait aussi renforcer les institutions : aujourd'hui, le Sénat coutumier n'a aucun levier pour empêcher l'adoption d'une loi du pays qui porterait sur l'identité kanak. On pourrait imaginer, sinon un droit de veto, du moins un avis qui ne soit pas que consultatif dans tous les domaines de l'identité kanak, et pas seulement ceux définis comme tels par le congrès.

Le rôle des clans dans la justice pourrait aussi être renforcé. Aujourd'hui, les travaux d'intérêt général peuvent y être accomplis. Ne pourrait-on pas aller plus loin ? Les autorités coutumières jouent traditionnellement un rôle très fort de médiation. On pourrait leur donner plus officiellement des rôles de conciliation, de recours préalable – toutes ces procédures que la loi pour une justice du XXI^e siècle de 2019 a placées à l'honneur.

M. Mathias Chauchat, professeur des universités en droit public à l'université de la Nouvelle-Calédonie. – Constatant que, lors de la deuxième consultation, les forces étaient équilibrées de part et d'autre, l'État aurait pu ouvrir un peu la porte en apportant des garanties en cas de victoire du « oui ». Au contraire, il s'est engagé dans la campagne du troisième référendum en réduisant le choix entre une indépendance de rupture à l'algérienne et la participation à la République, ce qui a conduit au boycott par les indépendantistes. À ce blocage, je vois quatre sorties possibles.

La première est le *statu quo* : on ne touche à rien et on applique le principe d'irréversibilité constitutionnelle. Ne rien faire, en Nouvelle-Calédonie, c'est souvent mieux qu'aller chercher les ennuis...

Deuxième sortie : le partenariat. Les consultations ne lient pas l'État français, qui pourrait construire un statut d'État associé comme cela existe partout dans le Pacifique, pour garantir une relation apaisée, durable avec la France. Des troubles en Nouvelle-Calédonie affecteraient en effet durablement nos relations avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les autres États insulaires du Pacifique.

Troisième sortie : une modification unilatérale de la Constitution et un référendum imposé – perspective qui est déjà qualifiée de « référendum Pons » par les indépendantistes. Ce n'est sans doute pas la voie à emprunter.

Quatrième sortie : on discute jusqu'à ce que les partenaires trouvent une solution politique.

Il n'y a pas d'autres sorties. Le problème, c'est que trois de ces voies nécessitent une modification de la Constitution.

L'accord de Nouméa, qui a été constitutionnalisé, dit bien à son point 5 que la sortie de l'accord nécessite une solution politique et insiste sur l'irréversibilité constitutionnelle : « Tant que les consultations n'auront pas abouti à la nouvelle organisation politique proposée, l'organisation politique mise en place par l'accord de 1998 restera en vigueur, à son dernier stade d'évolution, sans possibilité de retour en arrière, cette "irréversibilité" étant constitutionnellement garantie. »

Cela ne peut s'interpréter que de cette façon : pour en sortir, il faudra modifier la Constitution pour déplacer la Nouvelle-Calédonie du titre XIII vers le titre XII, comme la Polynésie française. C'est un énorme caillou dans la chaussure.

Sur quoi porte l'irréversibilité de « l'organisation politique » de la Nouvelle-Calédonie ? Sur un corps électoral, un mode de scrutin, un nombre de sièges, le gouvernement collégial, la provincialisation, le rééquilibrage, l'autodétermination. Tous ces points sont expressément mentionnés à l'article 77 de la Constitution. Certes, on a vu le Conseil constitutionnel ne pas se montrer très respectueux des compétences de la Nouvelle-Calédonie... mais le risque juridique est bel et bien réel.

Localement, cette irréversibilité est interprétée par les indépendantistes comme le respect de la parole donnée, ce qui est essentiel dans la civilisation océanienne.

Lorsque Georges Lemoine avait conduit les discussions à Nainville-les-Roches, en 1983, bien avant les événements, l'idée générale avait été de reconnaître aux Kanaks leur droit à l'autodétermination, en contrepartie de quoi les autres se voyaient reconnu leur droit à rester. À Matignon en 1988, c'était la même chose, mais après les événements.

Les Kanaks ont toujours reconnu que la reconnaissance de leur droit à l'autodétermination était la condition du droit des autres – ici on dit « les Blancs » – à rester.

L'accord de Nouméa a permis la cohabitation du peuple kanak et des autres dans l'égalité de la citoyenneté, et c'est cela qui fonde le « destin commun », cette périphrase du peuple calédonien qui associe les deux peuples pour en faire un seul – ce qui n'exclut pas l'association avec la France.

Les métropolitains ont tendance à parler d'un « corps électoral restreint ». S'il est vécu comme tel par les métropolitains, les Kanaks y voient au contraire une ouverture

généreuse ; ils considèrent en effet qu'ils sont le peuple colonisé et que l'utilisation par les autres de leur droit de vote pour empêcher l'autodétermination est une rupture du contrat social. Si l'on touche au corps électoral, on risque d'annuler toute la séquence. Ce qui meurt dans l'ouverture du corps électoral, c'est le peuple calédonien, qui disparaît pour ne laisser qu'une rupture entre les Kanaks et les Français.

Beaucoup de concessions ont été faites par les indépendantistes, notamment aux comités extraordinaires des signataires de 2015 et de 2016, à propos de la citoyenneté des natifs sans parent citoyen – ils ont le droit de vote. Les Kanaks – enfin, les indépendantistes kanaks, mais c'est la même chose à 97 % – ont convenu qu'il était absurde qu'ils ne soient pas citoyens et ont accepté que le haut-commissariat, en violation parfaite de la loi organique, les inscrive sur le corps électoral citoyen. En fait, on ne vérifie pas si la condition de l'existence d'un parent citoyen est remplie et les indépendantistes ne font pas de recours.

Sont donc citoyens les personnes nées dans le pays et qui y résident à 18 ans et ceux qui résident ailleurs, mais ont des parents citoyens. Les seuls exclus sont donc les métropolitains, les immigrants.

Difficulté supplémentaire : la France ne peut pas à la fois ouvrir le corps électoral et respecter le droit de la décolonisation. Une résolution des Nations Unies dispose ainsi qu'aucun pays ne doit favoriser l'immigration dans le but de modifier le résultat d'une autodétermination. Il faudra donc choisir : soit on ne respecte pas le droit international de la décolonisation, comme en Polynésie française, soit on n'ouvre pas le corps électoral, sauf sur la question des natifs – pour lesquels nous n'avons pas besoin de modifier la Constitution. Cette concession des indépendantistes a été considérée par les loyalistes comme très insuffisante, mais personne n'en a rien dit – bel exemple qui prouve que la Nouvelle-Calédonie est effectivement « le pays du non-dit »...

J'ai entendu tout ce qu'a dit Étienne Cornut sur la coutume. Je ne suis pas personnellement opposé à ce qu'on élargisse les droits coutumiers en matière de police administrative par exemple. Mais il faut se garder de ne pas l'élargir à tout : elle doit rester un statut civil. Attention à ne pas céder à l'idée de « développement séparé des races » ; même s'ils ne l'appellent pas comme cela, certains en Nouvelle-Calédonie ont un projet de société suivant le principe « chacun reste dans sa zone » : les Kanaks tiennent le monde rural, les Européens tiennent Nouméa et quelques communes du Sud. On serait loin alors du « destin commun dans un pays commun ». Il ne faut pas non plus céder à la tentation de jouer les coutumiers contre les indépendantistes, de diviser les Kanaks entre ceux qui veulent la coutume sans l'indépendance et ceux qui veulent l'indépendance sans la coutume.

Les discussions seront très difficiles. Le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) a dit qu'il n'engagerait des discussions qu'avec l'État français, considérant que ce dernier a fait campagne pour le « non » et que les autres ont répondu trois fois « non » à la question : voulez-vous être calédoniens et vivre dans un pays commun ? Il a tendance à vouloir leur dire : si votre pays c'est la France, que faites-vous ici ?

La modification de la Constitution est inévitable. Son absence serait vécue comme une rupture de parole par le FLNKS.

M. Jean Courtial, conseiller d'État honoraire, ancien chef de la mission de réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie. – Je vous remercie d'avoir accepté de décaler mon audition, même si la logique aurait voulu que je sois entendu en même

temps que Ferdinand Mélin-Soucramanien. J'ai parcouru ce matin le document que nous avons produit : il me semble toujours d'actualité. Deux phrases me frappent en particulier dans l'accord de Nouméa : « Si la réponse est encore négative, les partenaires politiques se réuniront pour examiner la situation ainsi créée. » ; « Tant que les consultations n'auront pas abouti, on continuera avec l'accord de Nouméa tel qu'il est, éventuellement indéfiniment. » On y est !

Le professeur Chauchat a indiqué la position des indépendantistes : ils voient dans le troisième référendum un mauvais geste et ils veulent parler à l'État. Cela implique certainement une phase intermédiaire avant la reprise des discussions entre les partenaires politiques calédoniens, pendant laquelle l'État doit prendre l'initiative.

Certains sujets majeurs n'ont pas été traités jusqu'à présent, et tant qu'ils ne le seront pas, on ne pourra pas déboucher sur une solution. Que signifie le « destin commun », horizon de l'accord de Nouméa ? C'est à la population calédonienne de le dire. L'État peut apporter toute son aide aux discussions, mais c'est aux partenaires de se déterminer.

La citoyenneté est un sujet brûlant, car elle évoluerait en nationalité en cas d'indépendance. Sujet plus mineur, les compétences qui n'ont pas été transférées. Si elles ne l'ont pas été, c'est que cela posait des difficultés politiques. Mais elles restent sur la table et peuvent constituer des axes de discussion.

La grande difficulté, c'est qu'en sortant d'un parcours normalisé, avec des étapes et des garanties, nous nous retrouvons comme en suspension. Bien sûr, nous pouvons continuer avec les institutions telles qu'elles sont. Mais ce qui était justifié, parce que provisoire, ne l'est peut-être plus, si c'est indéfini. Je ne parle pas du corps électoral ou du référendum, ni du droit à l'autodétermination, lequel, effectivement, ne s'éteint pas, mais du corps électoral pour les élections provinciales et le congrès. Ce qui était justifié par son caractère provisoire sur vingt ans devient beaucoup plus problématique sur le terrain politique et juridique.

L'urgence, c'est de rétablir le dialogue. Il faut une initiative de l'État pour que les réunions entre partenaires politiques prévues dans le document d'orientation se tiennent.

Il y a enfin une chose que l'expérience nous apprend : à chaque fois que l'on a envoyé une mission en Nouvelle-Calédonie parce que la situation était tendue, cela s'est bien passé. Tout n'a pas été résolu, mais cela a apporté la paix pendant un certain temps. Toutes les missions depuis 1988 jusqu'à la nôtre ont fortifié le dialogue. Seule différence : il faudrait, cette fois-ci, que la mission soit mixte, avec des membres désignés par le Gouvernement, mais aussi par les institutions calédoniennes. Cela préparerait les conditions du dialogue.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Plusieurs d'entre vous ont signalé le caractère incontournable d'une révision constitutionnelle pour assurer durablement l'avenir de la Nouvelle-Calédonie et la coexistence entre les Calédoniens eux-mêmes.

Dans l'attente d'un accord à ce sujet entre les parties prenantes et avec le Gouvernement de la République, ce qui suppose un accord du Sénat puisqu'il y aurait révision constitutionnelle, il faudra que les élections, notamment provinciales, se tiennent et que les institutions de l'accord de Nouméa soient opérationnelles. Mais le corps électoral peut-il encore servir constitutionnellement pour ces élections ? Il n'avait de sens que parce que ces

institutions étaient provisoires, dans le sens où – et je n’ose dire qu’il est restreint – il ne comporte pas tous les Français majeurs qui subissent l’administration des élus provinciaux...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je voulais poser la même question concrète, qui attend effectivement une réponse avant les élections.

Madame Giraudeau, vous avez parlé des États associés. Autant cela me semble en accord avec la culture juridique des États que vous avez cités, autant cela me semble étranger à la nôtre. D’une certaine façon, cela suppose d’abord une indépendance, puis une coopération.

Monsieur Cornut a parlé des instances coutumières. J’ai eu beaucoup d’intérêt à les rencontrer. Je peux comprendre les propositions tendant à revaloriser le rôle de la coutume, mais j’ai plus de mal à voir comment les faire passer dans nos schémas républicains. Mais je manque peut-être d’imagination...

On pourrait imaginer un énième rapport sur le schéma idéal. Je crois que c’est vain. Les promoteurs de l’accord de Nouméa ont engagé un processus pour le moins baroque au départ. Mais pour que les gens se parlent, il fallait organiser trois référendums successifs, même si ce n’était pas évident.

Ne doit-on pas concevoir un nouveau processus ? Ne faut-il pas que réapparaisse dans le dispositif le mot « autodétermination » pour donner aux indépendantistes la garantie que ce principe résistera, pour que leur horizon ne se ferme pas ?

M. Stéphane Artano, président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. – Hier, Ferdinand Mélin-Soucramanien a parlé de l’adhésion de la population calédonienne au nouveau cadre institutionnel. Mais les délais sont très serrés, avec un référendum qui devrait être organisé d’ici juin 2023. Comment, de votre point de vue de juristes, pensez-vous qu’on puisse associer la population, alors que les trois référendums ont marqué une rupture quasi ethnique entre deux communautés. Faut-il passer par les trois provinces, par les communes et leurs maires ? Comment est-ce possible juridiquement et politiquement ? Faut-il associer les institutions coutumières ?

M. Mathias Chauchat. – En ce qui concerne le corps électoral, question posée par Philippe Bas, il existe souvent une confusion, parfois entretenue d’ailleurs, entre les termes provisoire et transitoire. Je rappelle que la Constitution parle de « dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie » et que, dans la dernière phrase de l’accord de Nouméa, l’État français reconnaît la vocation de la Nouvelle-Calédonie à bénéficier, à la fin de la période, d’une pleine émancipation. Il s’agit donc bien d’une transition vers l’émancipation du pays. Les Kanaks considèrent que cette promesse leur a été faite par l’État français. Ils n’ont jamais considéré que le référendum conditionnait l’indépendance. Cette approche s’est un peu étiolée depuis la signature de l’accord. La France, qui n’a pas de culture de la décolonisation, a cru qu’elle pourrait faire comme dans les DOM-TOM et que cette idée serait oubliée, ce qui n’a évidemment pas été le cas.

En outre, il existe un principe général de permanence des textes : tant que la Constitution ou la loi organique n’est pas modifiée, ces textes continuent de s’appliquer. Les élections provinciales peuvent donc se tenir sans difficulté en 2024 avec le corps électoral actuel.

Pourquoi les loyalistes sont-ils si pressés ? C'est parce qu'à chaque élection ils reculent, que ce soit en raison de la démographie ou de leurs divisions, et que la majorité au congrès bascule doucement – je ne dis pas cela en tant que militant, c'est simplement la réalité. Les loyalistes ont déjà bénéficié d'un sursis grâce aux inscriptions frauduleuses sur les listes électorales. Tout le monde reconnaît ce phénomène, y compris au sein du comité des signataires. Je rappelle que c'est l'État qui procède à l'établissement des listes, mais que l'État de droit outre-mer est largement considéré comme étant de « très basse intensité »... En Nouvelle-Calédonie, les choses sont assez simples : quand on connaît l'ethnie des gens, on connaît leur vote ! Par conséquent, quand on inscrit quelqu'un, on sait que cela correspond à une voix indépendantiste ou à une voix loyaliste. Or on a constaté une bascule d'environ 7 000 personnes dans la citoyenneté, ce qui permet aux loyalistes de bénéficier de deux sièges supplémentaires au congrès. Sans cette bascule, la majorité aurait déjà été différente à l'avant-dernier mandat.

On le voit, l'urgence est politique, pas juridique, mais je veux vous dire que l'ouverture du corps électoral n'est pas compatible avec la paix civile. Si Eloi Machoro, militant de l'Union Calédonienne, a brisé une urne à Canala en 1984, c'est parce qu'il considérait que l'ouverture du corps électoral constituait une violation des droits fondamentaux. Je suis profondément convaincu que, si le Parlement décide de toucher au corps électoral, il ravivera les troubles en Nouvelle-Calédonie – ce n'est évidemment pas une menace, mais simplement ma conviction. Les Kanaks considèrent ce corps électoral comme le périmètre du peuple calédonien. Ouvrir le corps électoral revient à reconnaître que la France recolonise la Nouvelle-Calédonie, qu'elle fait venir des immigrants français pour rendre minoritaire le peuple kanak, alors même que nous sommes au bord de la bascule.

Comment voulez-vous que cela soit accepté ? Ce n'est pas possible ! Et il ne sert à rien de chercher tel ou tel argument dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, car nous nous situons dans le droit de la décolonisation et la résolution des Nations Unies demande aux États de mettre fin à l'immigration dans les pays en voie de décolonisation. Dans l'accord de Nouméa, le compromis s'est noué sur cette notion de citoyenneté : on n'arrête pas la libre circulation avec la métropole, on permet à des gens de venir en Nouvelle-Calédonie, mais en contrepartie ils ne votent pas. Mettre fin à cet équilibre reviendrait à casser le contrat social.

En ce qui concerne la question de Stéphane Artano, il me semble que la suggestion de Jean Courtial est la bonne. L'État se sent un peu isolé en Nouvelle-Calédonie, si bien qu'il cherche toujours à faire intervenir la soi-disant société civile, avec laquelle ses représentants forment une sorte de communauté intellectuelle, mais il s'agit principalement de métropolitains, de chefs d'entreprise, de bénéficiaires de la défiscalisation, etc. La consultation de la société civile est donc une mauvaise méthode ; elle est même prise comme une agression par les indépendantistes. Ce sont le congrès et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie qui devraient s'impliquer directement et institutionnellement dans les discussions.

Mme Géraldine Giraudeau. – L'association d'États est une terminologie qui recouvre des réalités différentes. Il existe dans le Pacifique plusieurs associations d'États souverains : les îles Cook et Niue sont des États associés à la Nouvelle-Zélande, les îles Marshall et la Micronésie sont associées aux États-Unis. La *Common Law*, largement répandue dans cette région, permet effectivement une souplesse dans les partenariats, mais rien n'interdit d'imaginer des associations d'États entre des entités qui ne relèveraient pas de cette culture juridique.

Le point commun entre les différentes formes d'associations d'États souverains est de laisser la conduite des relations internationales, de la défense et de la sécurité à l'État associé. Il existe donc très peu de différences en termes de compétences entre l'autonomie, lorsqu'elle est poussée, et l'association d'États souverains. La grande différence, c'est ce qu'on appelle en Nouvelle-Calédonie la « minute d'indépendance », c'est-à-dire le basculement vers la souveraineté : l'État qui s'associe peut se retirer à tout moment de l'association dans les conditions fixées au préalable.

Dans les anciennes Antilles néerlandaises, les termes « État associé » ont été utilisés, alors même qu'il s'agit d'un État unitaire. En fait, ce ne sont pas des États souverains, mais des pays constitutifs, et leurs relations avec les Pays-Bas sont organisées au sein d'une Charte.

En tout cas, le statut d'association offre des avantages certains.

En ce qui concerne le droit à l'autodétermination, l'accord de Nouméa pose utilement des jalons, mais il a peut-être donné l'impression d'enfermer ce droit et son exercice dans le temps. Rappeler que ce droit continue d'exister et que des portes sont ouvertes pourrait permettre de faciliter les discussions. On pourrait aussi envisager d'inscrire ce droit, voire ses modalités d'exercice, de façon beaucoup plus concrète. Cette porte de sortie ne doit pas être vue à mon sens comme un facteur d'instabilité ; je pense au contraire que lever la condition de temporalité peut permettre de diminuer les tensions. Le droit comparé montre qu'inclure de telles modalités ne rend pas les statuts plus instables – tous les États concernés adoptent régulièrement des ajustements selon les revendications locales et la situation.

L'exercice du droit à l'autodétermination est évidemment compliqué à mettre en œuvre. Les représentants du peuple kanak ont accepté que les titulaires de ce droit ne recouvrent pas uniquement le peuple autochtone. Depuis la réinscription de la Nouvelle-Calédonie sur la liste des territoires non autonomes en 1986, l'Assemblée générale des Nations Unies a pris cela en compte, en évoquant le droit à l'autodétermination du peuple calédonien.

M. Jean Courtial. – En Nouvelle-Calédonie, il existe en fait deux corps électoraux spéciaux distincts.

En ce qui concerne celui des titulaires du droit à l'autodétermination, c'est-à-dire les personnes qui peuvent voter lors des référendums, nous nous situons dans le cadre du droit de la décolonisation et il n'existait pas véritablement, à l'époque où j'allais en Nouvelle-Calédonie, de débat sur ce sujet ni de revendication forte en vue de son élargissement.

Le problème est différent pour le corps électoral qui vote pour élire ses représentants dans les provinces et au congrès. Au sens du droit européen, le congrès est en effet un organe législatif. L'affaire a cependant été réglée en droit national, au moins provisoirement, par la réforme constitutionnelle de 2008. Bien sûr, une action en justice peut toujours être engagée et je ne sais pas ce qu'elle pourrait donner.

Il existe à l'évidence un très gros problème politique et celui-ci bloque peut-être aussi le transfert de l'une des compétences de l'article 27, à savoir le contrôle sur les administrations territoriales, en particulier le contrôle de légalité. Le corps électoral pour les élections provinciales et au congrès est quelque chose de tout à fait particulier et il pose un

certain nombre de hiatus, par exemple si on devait l'étendre aux élections communales. Cela n'est peut-être pas insurmontable d'un point de vue juridique, mais pose des difficultés politiques, notamment au regard du principe d'universalité du suffrage.

Par ailleurs, dans le rapport que Ferdinand Mélin-Soucramanien et moi-même avons publié, nous soulignons le fait qu'il existe au fond peu de différences pratiques entre la situation d'États partenaires associés et celle d'une autonomie poussée. Reste cependant la force des symboles : le siège à l'ONU, le passeport, le nom du pays – nom que nous n'avons d'ailleurs pas su trouver pour la Nouvelle-Calédonie, alors que cela était prévu par l'accord de Nouméa –, etc. Ces symboles sont extrêmement puissants et on ne peut pas les négliger.

Je voudrais conclure par un exemple d'État partenaire qui nous concerne directement, ce qui peut surprendre : c'est Monaco ! Avec Monaco, on a tous les éléments d'un État partenaire et la Constitution monégasque fait même référence à l'accord avec la France. Bien sûr, nous sommes là très loin de la Nouvelle-Calédonie, mais c'est une source éventuelle d'inspiration.

M. Étienne Cornut. – Je suis du même avis que Mathias Chauchat et Jean Courtial sur la question de la citoyenneté : il est tout à fait possible d'organiser les élections provinciales de 2024, voire les suivantes, sur la base du corps électoral actuel. Cela a été dit, ce sont des dispositions transitoires, pas provisoires. On pourrait donc ne rien faire !

On peut cependant craindre que la Cour européenne des droits de l'homme ne maintienne pas son arrêt de 2005, si la situation devait durer trop longtemps, car elle évoquait dans ses motivations l'existence d'une période à peu près définie.

C'est un peu la même question pour les natifs : les natifs de Nouvelle-Calédonie qui n'ont aucun parent citoyen calédonien peuvent être inscrits sur la liste électorale pour les élections provinciales et au congrès. Certes, la Cour de cassation a admis en 2011 cette situation, mais elle n'en reste pas moins fragile. Une inscription dans la loi serait sans doute utile.

Nous devons distinguer clairement les deux notions : la citoyenneté calédonienne, qui permet de voter aux élections provinciales et au congrès, et la citoyenneté référendaire.

À mon avis, on ne peut pas revenir sur le caractère restreint de ces corps électoraux et ouvrir totalement le corps électoral à tout citoyen français posant le pied en Nouvelle-Calédonie. Ce serait un retour en arrière. On doit maintenir des restrictions, même s'il doit être possible de procéder à des ouvertures sous certaines conditions, en particulier de résidence. Il en est d'ailleurs ainsi dans le droit de la nationalité, qui mixe différentes conditions : droit du sol, droit du sang, naturalisation, mariage, etc. Ces voies doivent être explorées, mais nous devons garder à l'esprit la dimension profondément politique du sujet.

Je crois qu'il faut laisser comme horizon au peuple kanak le droit à l'autodétermination dans des conditions qui permettent effectivement à une telle décision d'être prise. Le droit à l'autodétermination doit s'appréhender du point de vue du peuple qui a été colonisé.

En ce qui concerne le droit coutumier, je crois qu'il faut élargir la prise en compte de la coutume kanak et redéfinir le rôle des autorités et institutions coutumières – les clans, les chefferies, le Sénat coutumier... Cela ne doit pas aller jusqu'à créer deux ordres séparés, si

nous voulons avancer dans l'idée d'un « destin commun ». À une époque, le Sénat coutumier avait avancé l'idée de deux ordres séparés ; je ne crois pas que cette voie doive être suivie.

Pour autant, dans certains domaines, le droit coutumier devrait être mieux pris en compte – c'est déjà le cas en matière de droit de l'environnement. Il faudra cependant respecter les limites du champ républicain : par exemple, il ne s'agit pas, dans mon esprit, de donner aux autorités coutumières un pouvoir de sanction pénale. Je prends un exemple simple de cette prise en compte de la dimension coutumière : brûler une case kanak a un autre sens que brûler une maison en métropole, car cela porte atteinte à un symbole coutumier fort ; on pourrait donc envisager une circonstance aggravante dans le quantum des peines.

Enfin, il faut associer davantage les autorités coutumières aux processus de médiation et de conciliation.

Mme Géraldine Giraudeau. – Je rejoins ce que vient de dire Étienne Cornut. En Nouvelle-Zélande, le pluralisme juridique s'exprime clairement et les actes du Parlement néo-zélandais peuvent faire référence à des notions du monde maori, par exemple en ce qui concerne la notion de famille. Il faut bien sûr que les juristes soient formés en ce sens, mais il est possible de mieux prendre en compte le droit coutumier.

M. Mathias Chauchat. – Je souhaiterais poser une question à la commission : quel sera le corps électoral pour le référendum de juin 2023 ?

M. François-Noël Buffet, président. – L'idée de tenir un référendum en juin 2023 découle uniquement d'une déclaration du ministre des outre-mer de l'époque, Sébastien Lecornu. Cette déclaration d'intention n'engage personne et il n'existe pas de base juridique pour l'instant à ce sujet.

M. Philippe Folliot. – En ce qui concerne le droit coutumier, pensez-vous qu'il soit possible de prendre exemple sur certaines pratiques qui existent à Wallis-et-Futuna ?

M. Étienne Cornut. – La situation de Wallis-et-Futuna est très particulière. Il y a des rois, ce qui est très différent des chefs coutumiers de Nouvelle-Calédonie. La coutume est très présente dans ce territoire, elle est très encadrée et jalousement gardée par les chefferies royales. Je prends un exemple : la loi de 1961 conférant aux îles Wallis-et-Futuna le statut de territoire d'outre-mer prévoit la création d'une juridiction locale chargée d'appliquer le droit coutumier, mais elle n'a jamais été installée...

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 12 h 40.

Jeudi 9 juin 2022

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président, et de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Didier Lallement, préfet de police de Paris (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion, suspendue à 12 h 00, est reprise à 14 h 30.

Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Philippe Diallo, vice-président, et Mme Florence Hardouin, directrice générale, et MM. Erwan Le Prévost, directeur des relations institutionnelles, et Didier Pinteaux, responsable sécurité, de la Fédération française de football (FFF) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 - Audition de M. Steve Rotheram, maire de la métropole de Liverpool (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 15.

MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE

Mardi 7 juin 2022

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

La réunion est ouverte à 17 h 05.

Examen du rapport d'information

M. Stéphane Piednoir, président. – Mes chers collègues, nous voici arrivés au terme de la mission d'information sur la redynamisation de la culture citoyenne, mise en place le 1^{er} décembre dernier à l'initiative du RDS. En vue de la réunion d'aujourd'hui, un rapport provisoire vous a été communiqué mercredi 1^{er} juin.

Ce rapport s'appuie sur 27 auditions plénières et sur 12 auditions de notre rapporteur, ouvertes à l'ensemble de la mission. Au total, nous avons entendu 66 personnes en réunions plénières, dont quatre membres du Gouvernement, et 22 personnes au format « rapporteur ».

Nos trois déplacements - à Dunkerque, à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Decool, puis dans le Maine-et-Loire et dans l'Hérault - ont confirmé le dynamisme des acteurs de terrain dans les domaines couverts par la mission.

Les élus locaux que nous avons consultés sur la plateforme en ligne du Sénat ont été nombreux à nous adresser témoignages et suggestions. Ils sont abondamment cités dans le rapport, auquel est annexée une synthèse de leurs contributions. Qu'ils soient chaleureusement remerciés pour leur participation.

Je me réjouis que l'une de nos réunions se soit tenue en association avec la délégation sénatoriale aux outre-mer. Il est toujours valorisant de créer des synergies avec d'autres structures du Sénat sur des thématiques communes.

Nos travaux, en écho à une actualité marquée par des échéances électorales importantes, se sont inscrits dans un questionnement plus général sur l'abstention, notamment parmi les jeunes - un phénomène mis en lumière par les élections départementales et régionales de l'année dernière. Comment donner envie aux jeunes de voter ? Comment éduquer les électeurs et futurs électeurs à la citoyenneté ?

Au cours de nos auditions et déplacements, nous avons veillé à donner la parole aux jeunes : volontaires du service national universel (SNU) et du service civique, jeunes élus locaux, membres de conseils de jeunes de métropole et des outre-mer, lycéens et responsables associatifs.

Une note de la division de la Législation comparée sur le service civique a complété notre information sur le sujet. Annexée au rapport, cette étude montre que les politiques publiques encourageant l'engagement des jeunes ne sont pas propres à la France : d'autres pays partagent cette préoccupation, notamment l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Par ailleurs, la situation en Ukraine, qui prouve que la guerre sur notre continent n'est plus une hypothèse d'école, jette à mon avis un éclairage nouveau sur la formation à la citoyenneté. Formons-nous des citoyens qui seraient prêts à s'engager pour défendre leur pays - étant entendu que cette défense peut revêtir bien d'autres aspects que le maniement des armes ? Y serions-nous prêts nous-mêmes ? Nous avons beaucoup parlé d'engagement pendant cette mission d'information : il est légitime de s'interroger sur cette dimension de la citoyenneté, même si le rapport traite de l'ensemble des dimensions de cette vaste question.

Après l'exposé du rapporteur et le débat qui s'ensuivra, nous procéderons au vote sur les recommandations. Les groupes pourront adresser au secrétariat de la mission, jusqu'au jeudi 9 juin à midi, leurs éventuelles contributions écrites, destinées à faire état, le cas échéant, de positions spécifiques ; ces contributions seront annexées au rapport.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Mes chers collègues, cette mission d'information est partie pour moi d'une conviction forte : si la distance entre les élus et les citoyens s'est creusée d'élection en election, si la défiance s'est accrue, comme le montre le taux d'abstention, c'est notre responsabilité de faire en sorte que la politique réponde aux attentes de nos concitoyens, même si cela passe par une mise en question de nos pratiques et de nos méthodes.

Face à cette distance croissante entre les citoyens et les élus, j'ai souhaité réfléchir à ce que cela signifie aujourd'hui, être citoyen. J'ai choisi d'aborder cette question à travers la notion de « culture citoyenne » : la « culture citoyenne » est en effet ce qui permet à chacun de s'inscrire dans un projet commun par des références partagées. Or aujourd'hui, notre pays connaît tant de fractures et de défis que l'on a du mal parfois à trouver quelles références nous partageons vraiment tous et toutes. Il faut donc redynamiser cette culture citoyenne, qui s'est affaiblie. C'est une responsabilité collective.

J'ouvre une parenthèse sur la définition de la citoyenneté. Le sens de cette notion a évolué avec le temps et a intégré des dimensions diverses : solidarité, civisme et respect de l'environnement notamment.

Je voudrais rendre hommage ici à nos prédécesseurs qui, en 1997, débattant de ce que devait devenir le service national avec la professionnalisation des armées, avaient proposé la mise en place d'un « rendez-vous citoyen » d'une semaine, obligatoire pour tous les jeunes, garçons et filles, afin qu'ils découvrent les armées et la gendarmerie ainsi que les différentes formes de service volontaire et de réserves. Malheureusement, ce projet de loi n'a pas perduré et finalement ce « rendez-vous » a été réduit à une petite journée, dont la journée défense et citoyenneté (JDC) est aujourd'hui l'héritière.

Pour ma part, je regrette que ce « rendez-vous citoyen » n'ait pas été mis en place. Il y avait là un usage intéressant du mot « citoyen » : *a contrario*, je trouve à titre personnel le combat de l'association « Alliance citoyenne » assez peu « citoyen ».

J'ai souhaité aborder la culture citoyenne dans une double approche. D'une part, comment le citoyen est-il éduqué, formé à la connaissance des valeurs communes qui sont le socle de la citoyenneté ? Cette éducation à la citoyenneté fonctionne-t-elle ?

D'autre part, qu'est-ce qui doit évoluer dans les pratiques démocratiques pour rapprocher le citoyen des institutions ? J'en suis convaincu, c'est à un changement de culture politique que nous invite la situation actuelle.

J'ai fait le choix de structurer le rapport dans la logique d'un « parcours citoyen » inscrit dans une continuité, dès l'école et à toutes les étapes de la vie. Ce

parcours, dans sa logique chronologique, inspire la structure du rapport. Vous en avez une illustration sur l'infographie qui vous a été distribuée, et qui sera insérée au rapport.

Les 23 recommandations que je vous propose sont assorties d'un tableau de suivi, annexé au rapport, dans l'esprit des préconisations issues du rapport du groupe de travail du Sénat sur la modernisation de ses méthodes de travail dont Pascale Gruny, vice-présidente, était rapporteure.

La première partie du rapport concerne l'éducation à la citoyenneté, et plus particulièrement le socle de connaissances sur lequel doit s'appuyer la culture citoyenne : l'enseignement moral et civique (EMC) est une dimension importante de cette analyse.

Les deux premières recommandations tirent les conséquences des constats suivants : les programmes d'EMC sont très (trop) ambitieux et rédigés de manière confuse ; l'ampleur des thématiques qu'ils contiennent contraste avec la demi-heure hebdomadaire réservée à l'EMC dans les emplois du temps ; l'article L. 312-15 du code de l'éducation, qui détermine ces programmes, a été modifié une fois par an en moyenne entre 2017 et 2022 (et deux fois pour la seule année 2021) ; paradoxalement, si les programmes sont surdimensionnés, les manuels, qui appliquent ces programmes, sont plutôt pauvres en informations ; ils contiennent des documents bruts, beaucoup de photographies et d'images en couleurs, mais peu de texte permettant d'accéder aux connaissances ; on constate des redites d'année en année, liées à la structuration des programmes par cycle pluriannuel et non par classe ; sur le plan sociétal enfin, c'est une approche assez négative et pessimiste qui domine ; par exemple on parle beaucoup des discriminations, mais pas de l'édifice juridique construit depuis des décennies dans notre pays sur le principe d'égalité ; on parle des « scandales politico-financiers » et de la défiance à l'égard de la représentation politique, mais sans préciser qui sont ces responsables politiques et quelles sont leurs fonctions !

Le bilan de cet enseignement est sans appel : nous avons entendu maints témoignages de l'ignorance des jeunes - y compris d'étudiants en première année de droit - sur le rôle et le fonctionnement des institutions. Il y a dans le rapport des citations très explicites, notamment d'une jeune élue qui s'est adressée à nous *via* la plateforme des élus locaux. Je vous invite à prendre connaissance de ces témoignages. En d'autres termes, l'EMC ne prépare pas les jeunes à exercer leur droit de vote et ils sont nombreux à ressentir à cet égard un sentiment d'illégitimité. Ce n'est pas acceptable.

En conséquence, la recommandation n° 1 vise à recentrer la définition législative de l'EMC sur ce qui devrait être son objectif premier : tout d'abord la connaissance des institutions et des principes de la République, et ensuite la transmission d'outils permettant de comprendre les grands enjeux du monde contemporain (environnementaux, sociétaux et internationaux). L'article L. 312-15 du code de l'éducation doit donc être modifié en ce sens et nous devons, en tant que parlementaires, nous astreindre à cesser de le modifier au gré de l'actualité législative, comme cela a été le cas ces dernières années.

La recommandation n° 2 concerne l'élaboration des programmes par l'Éducation nationale : ils doivent être revus sur cette base et conçus dans une logique annuelle, classe après classe, et non dans une approche par cycle.

Ensuite, nos auditions ont mis en lumière une formation insuffisante des enseignants à l'EMC, qui repose le plus souvent, dans le secondaire, sur les professeurs d'histoire-géographie. Pourtant, l'EMC ne figure pas au programme des concours de recrutement de ces enseignants. Il faut donc que ces concours comprennent une question d'EMC. Quant aux professeurs des autres disciplines qui peuvent être chargés de cours

d'EMC, il faut qu'ils puissent être y formés dans le cadre de la formation continue. Tel est l'objet de la recommandation n° 3.

Afin d'accompagner les enseignants, la recommandation n° 4 vise à élaborer à leur attention des outils pédagogiques clairs et objectifs sur le rôle des institutions. Il est extrêmement difficile pour les enseignants de s'y retrouver dans la masse d'outils pédagogiques disponibles en ligne, sans aucun accompagnement. L'élaboration de ces outils pédagogiques serait confiée à l'Éducation nationale, en lien avec les institutions (associations d'élus, services du Parlement français et du parlement européen, services du Premier ministre...). Le Sénat a mis en place en 1999 un site dédié, Sénat junior : il s'agit de s'inspirer de cette démarche et de la généraliser à l'ensemble des institutions, locales, nationales et européennes dans une approche coordonnée.

Dans le même esprit, la recommandation n° 5 a pour objet de généraliser des rencontres entre élus et élèves, dans les classes ou lors de visites d'institutions locales et nationales. Les élus locaux consultés par la mission d'information ont spontanément suggéré cette pratique pour rapprocher les citoyens (ou plutôt futurs citoyens) des institutions. Montrer concrètement le travail des élus sur la base de contacts directs est en effet un levier intéressant : nous l'expérimentons tous et toutes lorsque nous allons dans les classes échanger avec les élèves. De même, les visites d'institutions (mairies, conseils départementaux, régionaux...) par les élèves doivent être encouragées. Des conventions entre l'Éducation nationale et les institutions (mairies, conseils départementaux, généraux, etc.) devraient être conclues pour favoriser ces échanges et ces visites.

Enfin, la recommandation n° 6 vise à mieux connaître le niveau des élèves en EMC en y étendant l'évaluation des acquis qui a lieu en classe de 6^e et de seconde.

Autre étape importante du parcours citoyen : la journée défense et citoyenneté (JDC), lointaine héritière du service national obligatoire. Elle doit retrouver sa vocation initiale de rendez-vous unique, dans la vie d'un jeune, avec les armées et avec toutes celles et ceux qui assurent la défense de notre pays. Cet objectif avait été défini en 1997 lorsque la conscription a été suspendue. Or son socle juridique a été modifié douze fois depuis 1997, et certaines années deux fois (en 2004 et 2011). Le programme de la JDC intègre aujourd'hui des problématiques très diverses (don d'organe, de sang, de gamète, de plaquettes, sensibilisation à la sécurité routière, dangers des addictions, etc.) certes intéressantes, mais en parallèle, le temps dédié aux questions de défense et de sécurité s'est contracté (moins de trois heures sur huit), ce qui est paradoxal.

La base législative de la JDC doit donc être rédigée dans une logique de recentrage. Tel est l'objet de la recommandation n° 7. Là encore, nous devons nous astreindre à éviter par la suite de modifier trop fréquemment cette disposition.

L'éducation à la citoyenneté concerne aussi les formations citoyennes délivrées en dehors de l'école, dans une logique de rattrapage.

La recommandation n° 13 concerne ainsi l'exclusion temporaire des élèves : il faut que cette sanction soit l'occasion pour le jeune d'une prise de conscience citoyenne. Le risque est que ces jeunes se retrouvent privés de tout repère pendant plusieurs jours, en dehors du cadre structurant de leur établissement scolaire. Nous avons observé pendant notre déplacement dans l'Hérault une bonne pratique mise en place à Montpellier par l'association Uni'sons. Cette initiative gagnerait, j'en suis convaincu, à être généralisée sur une base partenariale, avec les acteurs locaux.

J'ai aussi souhaité mettre l'accent, dans cette première partie, sur l'éducation à la citoyenneté dans les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle. J'ai découvert

combien les structures qui accompagnent les jeunes en difficulté, souvent en situation de décrochage, attachent d'importance à l'éducation à la citoyenneté.

On ne peut attendre d'un jeune qu'il se sente citoyen s'il a le sentiment de ne pas avoir sa place dans la société. Et inversement la formation citoyenne est un vrai levier d'intégration.

Le rapport traite plus particulièrement des missions locales de l'Épide et, dans une moindre mesure, du service militaire volontaire : ces constats valent également pour les écoles de la deuxième chance.

S'agissant plus particulièrement de l'Épide, les auditions ont montré que la notoriété de cet établissement devrait être renforcée. Sa visibilité sur la plateforme « 1 jeune, 1 solution » devrait tout d'abord être améliorée, car il est difficile de trouver cet établissement en ligne, sauf si l'on connaît déjà son existence. En outre, deux points me semblent souhaitables : premièrement, il y a une vraie difficulté pour des jeunes qui n'ont obtenu aucun de leurs choix sur Parcoursup et qui se retrouvent sans perspective. L'Épide devrait donc faire partie, en dernier recours, des options proposées par les commissions d'accès à l'enseignement supérieur (CAES) aux jeunes dont le profil correspond à celui des volontaires à l'insertion (recommandation n° 15) ; deuxièmement, il faudrait assouplir la durée pendant laquelle l'Épide peut offrir une solution d'hébergement à des jeunes qui, bien qu'ayant un contrat de travail, ne peuvent encore accéder à un logement autonome. Cet hébergement est actuellement de trois mois maximum après la fin du contrat de volontaire à l'insertion. Je propose de le porter à une durée totale de six mois pour que l'Épide puisse jouer pleinement son rôle d'accompagnement vers l'autonomie (recommandation n° 16).

Enfin, les « stages de citoyenneté » effectués à la demande du parquet, par exemple comme mesures alternatives à des poursuites pénales et aux frais des stagiaires, gagneraient à être évalués par le ministère de la justice afin que l'on puisse apprécier leur impact en termes de prévention de la récidive (recommandation n° 14).

Ensuite, pour être vivante, la culture citoyenne peut s'incarner dans un engagement aux modalités très diverses, du délégué de classe aux très nombreuses formes de bénévolat. Tel est l'objet de la deuxième partie du rapport.

Nous avons entendu parler pendant nos auditions de « soif d'engagement » à propos des jeunes. Mais cet engagement n'est peut-être pas celui auquel nos générations sont habituées. Nous l'avons vu, les jeunes s'engagent différemment, pour une cause plus que pour une structure, et souvent dans une logique de « *zapping* » qui est un vrai défi pour les acteurs de la vie associative.

Il y a bien des façons d'être engagé au service de la collectivité, notamment par son métier ou par l'exercice d'un mandat d'élu. La deuxième partie du rapport se concentre plus particulièrement sur les politiques publiques qui encouragent et encadrent l'engagement, et en priorité sur celui des jeunes.

La cohérence de ces politiques publiques doit aujourd'hui être renforcée, et cela passe d'abord par la définition d'objectifs clairs concernant le service national universel (SNU) qui est censé constituer le socle du service civique.

Sur ce point, le rapport constate que le SNU peine à se mettre en place. Pour le moment, les efforts du Gouvernement ont surtout porté sur le séjour de cohésion. Mais les objectifs fixés par le précédent Gouvernement pour 2022 (50 000 jeunes) ne semblent pas

en passe d'être atteints. La phase 2 (mission d'intérêt général) reste quant à elle le « parent pauvre » du SNU.

Cette politique publique reste en effet marquée par de réelles incertitudes.

Il y a tout d'abord une ambiguïté sur la nature du SNU. Nous l'avons constaté à Dunkerque : certains jeunes sont attirés par une dimension militaire qui ne correspond pas à la réalité du séjour de cohésion. La communication doit donc être plus claire sur ce point afin d'éviter des déconvenues : le séjour de cohésion n'est pas le « rendez-vous citoyen » envisagé par nos prédécesseurs en 1997.

Il faut donc faire des choix sur le socle juridique du SNU. Quel doit être le statut des jeunes : volontaires, comme c'est le cas actuellement, ou « appelés » répondant à une obligation légale, comme autrefois dans le cadre du service national ? Si l'on considère, en bonne logique, que pour être universel, le SNU doit être obligatoire, il est possible qu'une révision constitutionnelle soit nécessaire. Enfin, quel doit être le périmètre du SNU : faut-il le réserver aux jeunes Français et Françaises ou doit-il être ouvert, comme le service civique, à certains ressortissants étrangers volontaires ?

Le Parlement n'a jamais été saisi de cette politique publique, sauf dans le cadre du projet de loi de finances. Il est grand temps que la représentation nationale donne enfin son avis et qu'un débat parlementaire associe les deux assemblées à l'élaboration des grands axes de cette politique publique, en amont de la définition de son cadre législatif et, le cas échéant, de sa base constitutionnelle (recommandation n° 8). C'est la priorité, avant toute réflexion sur les missions d'intérêt général, dont le rapport montre bien qu'elles sont très perfectibles.

J'en viens au service civique, auquel sont consacrées trois recommandations. Il constitue en théorie la phase 3 du SNU.

Nous avons constaté au cours de nos auditions combien cette forme d'engagement était plébiscitée par les jeunes. Depuis sa création en 2010, le service civique a accueilli environ 600 000 jeunes, soit presque l'équivalent d'une classe d'âge. Mais parallèlement à ce succès, des marges de progression existent.

La recommandation n° 9 vise à sanctuariser les moyens dégagés par le plan de relance, qui a permis de financer 100 000 missions supplémentaires en deux ans. Or, le plan de relance a une vocation temporaire. Ce serait regrettable de compromettre cette dynamique, que le rapport appelle à poursuivre.

La recommandation n° 10 concerne le service civique en milieu rural. Il a été fléchi par le comité interministériel aux ruralités de novembre 2020 comme un vrai potentiel, à la fois pour donner aux jeunes des territoires ruraux des perspectives d'engagement, et pour que les jeunes des autres territoires puissent découvrir le milieu rural. Il y a eu une vraie progression et le nombre de volontaires en milieu rural a bien augmenté. Cet effort doit se poursuivre.

Or, la mobilité des jeunes est un frein au développement du service civique en milieu rural : cela nous a été confirmé lors des auditions. Il se trouve que les dépenses afférentes aux frais de transport engagés dans le cadre de la mission ne peuvent être assurées par l'Agence du service civique. Je plaide donc pour qu'un financement de l'État prenne en charge les contraintes particulières inhérentes au service civique en milieu rural.

Par ailleurs, la recommandation n° 11 concerne l'augmentation du nombre de jours de formation civique et citoyenne des volontaires du service civique, dont le minimum est actuellement fixé par décret à deux jours.

S'agissant de l'engagement associatif, nous avons pu mesurer les défis auxquels est aujourd'hui confrontée la vie associative. Le maintien du dynamisme du secteur associatif, qui est réel, dépend de la capacité des associations à s'ouvrir à de nouveaux bénévoles - notamment à des jeunes. Il faut aussi que les associations soient prêtes à faire de la place à ces nouveaux membres dans leurs instances de gouvernance.

La recommandation n° 12 vise à accompagner les évolutions de la gouvernance des associations, qui s'appuie régulièrement, depuis quelques années, sur l'exercice de responsabilités en binômes (co-présidents, par exemple) : notre attention a été attirée sur l'intérêt d'une mise à jour des formulaires administratifs, qui s'en tiennent toujours à une conception classique, alors que la loi de 1901 autorise des formules d'organisation très diverses.

J'en arrive à la troisième partie du rapport.

Dynamiser la culture citoyenne implique une participation active des citoyens à la décision politique, ce qui passe par une modernisation du processus électoral et une meilleure association des citoyens aux décisions. Les outils de démocratie participative, que nous connaissons bien dans nos territoires, sont variés.

Encore faut-il que l'on n'y ait pas recours pour des motifs de communication, d'image politique, mais dans un esprit sincère, avec une méthode faisant une large place au dialogue puis au retour d'expérience et à l'évaluation.

Dans cette partie, un premier axe de recommandations vise à « dépeussier le processus électoral » et à mieux informer les électeurs avant chaque scrutin. C'est une urgence : l'abstention a atteint 28 % au second tour de l'élection présidentielle d'avril ; elle a donc encore progressé depuis 2017 (25,4 %).

Généraliser la possibilité pour une personne de détenir deux procurations, qui a été en vigueur jusqu'en 1989 et qui a été réactivée pendant la crise sanitaire, semble incontournable. Il faut donc modifier l'article L. 73 du code électoral en ce sens (recommandation n° 17).

Ensuite, les professions de foi des candidats, dont l'envoi postal est soumis depuis quelques années à de fortes turbulences, doivent pouvoir être adressées de manière dématérialisée aux électeurs qui le souhaitent. Notre commission des lois l'a d'ailleurs prévu dans un de ses rapports récents. Cette amélioration suppose de revoir les articles L. 165 et L. 166 du code électoral (recommandation n° 18).

Enfin, nous devons absolument prévoir des campagnes d'information « grand public », en amont de chaque scrutin, pour que chaque électeur puisse mesurer l'enjeu de l'élection à venir et connaître le rôle des instances qui vont être élues. Ces campagnes doivent être faites sur tous les supports, avec une attention particulière pour ceux qui touchent les jeunes, c'est-à-dire les applications et les réseaux sociaux (recommandation n° 19).

Par ailleurs, la recommandation n° 20 concerne le vote électronique. J'ai bien conscience que nous sommes nombreux à être attachés au cérémonial républicain de l'isoloir ; de plus, le rapport fait état des nombreux obstacles qui doivent être levés, notamment sur le plan de la sécurité, avant que le vote en ligne puisse être une réalité. Tout récemment, la presse s'est fait l'écho de difficultés concernant l'élection des députés des Français de l'étranger, qui autorise le vote électronique. Malgré ces réserves et difficultés, il me semble que l'évolution vers le vote en ligne est inéluctable ; il faut donc s'y préparer dès maintenant. C'est pourquoi je vous propose de nous prononcer en faveur

d'expérimentations du vote électronique lors de scrutins locaux, dans les collectivités qui le souhaitent, puis de lancer une vaste réflexion sur ce sujet, à partir du bilan de ces expérimentations. Les dysfonctionnements constatés lors de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger devraient plutôt inciter à travailler davantage pour renforcer la fiabilité du processus de vote électronique.

Nous en sommes tous conscients, aucune de ces mesures ne saurait à elle seule suffire à donner envie de voter à des personnes qui affirment n'avoir aucun intérêt pour la politique. Il n'y a pas, dans ce domaine, de « recette miracle ». Mais on peut quand même alléger des contraintes qui peuvent encourager l'abstention.

Outre l'abstention, il y a la question du vote blanc, qui relève d'une autre démarche. Sa reconnaissance est un débat récurrent. On peut comprendre la frustration des électeurs : en 2022, le nombre de bulletins blancs au second tour a dépassé deux millions, ce qui est comparable au nombre de voix recueillies par certains candidats au premier tour.

La frustration de ces électeurs n'est pas atténuée par le fait que, depuis 2014, les bulletins blancs sont décomptés séparément des bulletins nuls. À titre personnel, je suis favorable à la prise en compte des votes blancs dans le calcul des suffrages exprimés (sauf lors de l'élection présidentielle et des référendums où cela se heurterait à des difficultés constitutionnelles) ; j'ai d'ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens.

J'en viens aux dernières recommandations, qui concernent les jeunes. Il faut qu'ils puissent être des acteurs à part entière de la vie démocratique. Il en va de l'avenir de notre démocratie. Cela commence, comme le rapport le souligne à plusieurs reprises, par l'échelon local : ce n'est pas au Sénat que l'on entendra le contraire ! Du reste, nous avons pris connaissance des nombreuses initiatives prises à l'échelon territorial à l'attention des jeunes. Entre autres exemples, je citerai le dispositif « Tremplin citoyen » de l'Essonne, sur lequel notre collègue Laure Darcos a, à juste titre, attiré notre attention.

J'ai entendu comme vous un jeune élu nous dire : « Nous ne sommes pas l'avenir, nous sommes le présent ». Cela m'a beaucoup marqué. Des élus locaux consultés sur la plateforme du Sénat se sont exprimés en ce sens : « il faut ouvrir aux jeunes la porte des institutions » et « leur faire confiance ». Dans le même esprit, les membres de conseils de jeunes que nous avons reçus ont attiré notre attention sur le fait qu'ils ne sont pas là « pour la photo », mais veulent jouer un rôle et participer à la vie de la collectivité.

Dans cette perspective, je propose de créer un statut de l'élu étudiant. Il faut modifier le code général des collectivités territoriales pour que les conseillers municipaux, départementaux et régionaux inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur bénéficient d'aménagements de scolarité qui facilitent la conciliation de leurs études et de leur engagement d'élu (recommandation n° 21). Des aménagements existent pour les salariés : il faut les étendre aux étudiants.

Dans la même logique, il me semble utile d'inviter les collectivités territoriales où ont été mis en place des conseils d'enfants et de jeunes à essayer de leur confier de vrais projets. Cette démarche est très exigeante pour les élus, car l'accompagnement des jeunes suppose d'y consacrer beaucoup d'énergie. Mais je pense que l'effort est gratifiant.

La recommandation n° 22 appelle aussi les collectivités territoriales, lorsque c'est possible, à confier aux jeunes élus des responsabilités au sein des exécutifs locaux.

Elle suggère également de généraliser les bonnes pratiques telles que les « journées citoyennes », dont nous avons vu qu'elles sont un vecteur intéressant de solidarités intergénérationnelles, ce qui est important en termes de cohésion sociale.

Enfin, j'en viens à la question du devoir de mémoire. Nous y avons beaucoup travaillé, et c'est l'un des points originaux de ce rapport. Le devoir de mémoire fait partie intégrante de ce qui nous permet de nous projeter dans un avenir commun. Il est pour moi au cœur de notre sujet. Les cérémonies et commémorations sont des temps forts de la vie locale. Or la disparition progressive des derniers témoins des deux guerres mondiales impose de réfléchir au passage de relais pour que cette mémoire reste vivante.

L'un des axes de réflexion dans ce domaine est que les jeunes puissent jouer un rôle actif dans ces cérémonies et commémorations. Nous avons été plusieurs à le faire observer lors des auditions : les cérémonies prennent une dimension intéressante lorsque les classes peuvent y participer avec leurs professeurs. Les organisateurs des cérémonies devraient y travailler avec l'Éducation nationale. Dans certains cas, ces cérémonies pourraient être programmées pendant le temps scolaire. Tel est l'objet de la recommandation n° 23.

Mes chers collègues, je tiens à vous remercier pour votre participation à nos travaux. Nos collègues Guy Bennaroche et Bernard Fialaire n'avaient pas vocation, en tant que membres suppléants de la mission, à assister à cette réunion, ce que je déplore car ils ont été impliqués et assidus.

Mme Laure Darcos. – Nos travaux ont été passionnants.

Monsieur le rapporteur, je constate une pointe de regret sur le fait que le vote blanc ne soit pas mieux pris en compte. Il a son importance, particulièrement parmi les jeunes.

Les Épide font un travail remarquable : votre proposition de mieux les intégrer dans Parcoursup pour les jeunes dont aucun souhait n'a été accepté me parle beaucoup.

Ce rapport est primordial pour lancer une dynamique en faveur des jeunes, mais aussi des adultes, dont certains auraient aussi besoin d'une remise à niveau en matière citoyenne et constitutionnelle...

Les auditions nous ont redonné du baume au cœur, car nous avons rencontré de nombreux jeunes très engagés. Nous attendons les mesures à venir du Gouvernement sur le SNU : il représente certes un coût mais, mieux organisé, il constituerait un dispositif très prometteur pour redonner du sens à l'idée de patrie auprès des jeunes.

M. Hervé Gillé. – Les auditions ont été très riches. Les travaux de la mission sont à la croisée d'autres réflexions menées, par exemple, à l'Assemblée nationale, et, plus généralement, sur le « décrochage citoyen » et l'abstention. Je crains que les élections à venir ne confirment nos craintes. Quand les enjeux ne sont pas perçus, le décrochage citoyen augmente : notre organisation démocratique et républicaine manque de lisibilité.

Il nous faut accompagner tous ceux qui risquent de décrocher. En « rattachant les wagons », si vous m'autorisez cette expression, nous éviterons des errances dramatiques en matière d'insertion sociale et professionnelle. Les recommandations du rapport visent à lutter contre toutes ces errances, et je m'en félicite.

Mme Catherine Belrhiti. – Les professeurs d’histoire-géographie sont à mon avis bien formés à l’EMC ; les problèmes surviennent quand cette matière est confiée à des professeurs d’autres disciplines.

Les propositions du rapport sont très intéressantes, et j’espère qu’il sera lu et utilisé par les enseignants et les inspecteurs.

J’émettrai néanmoins une réserve. Nombre de jeunes s’engagent, et cet engagement mériterait d’être reconnu, par exemple sur le plan scolaire : à nous de trouver la formule pertinente pour les mettre à l’honneur, par exemple par la remise de diplômes. Qu’il en résulte une forme d’« injonction à l’engagement » ne me poserait pas de problème.

Dans le rapport, vous écrivez qu’il faut « réparer le lien entre les citoyens et les institutions » : l’expression est forte et très juste. Oui, nous devons réconcilier les jeunes, mais aussi les adultes, avec les institutions et le monde politique, aujourd’hui décrédibilisé. Enfin, il faut passer au vote en ligne si l’on veut amener au vote la jeune génération.

Mme Marie-Pierre Richer. – Cette mission fut riche d’enseignements. Notre jeunesse est bien citoyenne : si elle s’engage de manière différente des autres générations, les chiffres de l’engagement sont encourageants.

Je suis tout à fait d’accord, il est important de mettre en avant les Épide sur la plateforme « 1 jeune, 1 solution ». Les développements du rapport sur ce sujet sont vraiment éclairants. Pourrions-nous trouver pour ce rapport un titre marquant l’intérêt que nous avons porté à la jeunesse pendant nos travaux ?

Mme Patricia Schillinger. – Pour faire comprendre à quoi sert un vote, il faut mieux expliquer le contexte institutionnel. Récemment, une banque alimentaire a affiché devant ses locaux un panneau indiquant d’où viennent ses ressources, qui sont publiques : c’est là faire œuvre utile de pédagogie. Quand on comprend où va l’argent public, dans une école, un collège ou un lycée, l’engagement démocratique est mieux compris. Partout, nous devons montrer qui fait quoi, pour que les jeunes s’engagent.

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Il est vrai que le SNU a un coût. Cette dimension était présente dans les débats sur la suppression du service militaire. Un débat parlementaire est nécessaire sur le SNU, ce sujet le mérite.

J’espère que ce rapport sera exploité. Les parlementaires, ainsi que les membres du Conseil économique, social et environnemental, réalisent des travaux très intéressants et importants, mais ils sont trop souvent peu utilisés, ce qui est frustrant. Puissent les parties prenantes tirer profit de ce rapport.

Je souhaite, moi aussi, valoriser l’engagement. Cependant, les territoires ne sont pas tous égaux devant les politiques publiques encourageant l’engagement des jeunes. Au regard de la situation des territoires ruraux, le service civique doit évoluer dans le sens d’une plus grande équité entre les territoires. Au reste, l’engagement est déjà pris en compte à travers les épreuves optionnelles du brevet.

Le chantier de la redynamisation de la culture citoyenne auprès des adultes est gigantesque ! Toutefois, se focaliser sur les jeunes reste le bon choix.

L'engagement des jeunes est réel : c'est un constat très positif de notre rapport. Toutefois, les pratiques d'engagement ont évolué.

Certaines de nos 23 recommandations ne dépendent que de notre bonne volonté pour être appliquées, et j'espère que nous pourrions changer la donne en recentrant sur des priorités claires les fondements législatifs de l'EMC et de la JDC.

M. Stéphane Piednoir, président. – L'engagement des jeunes sapeurs-pompiers et des jeunes réservistes est déjà valorisé, par exemple lors de cérémonies officielles. Il faut cependant rester vigilant, car je ne suis pas certain que nous voulions valoriser l'engagement au sein d'associations comme « Alliance citoyenne »...

Avant que nous procédions à l'adoption du rapport, quel titre proposez-vous, monsieur le rapporteur ?

M. Henri Cabanel, rapporteur. – Je propose de donner au rapport d'information le titre suivant, qui reflète bien l'esprit de nos travaux : « *Jeunesse et citoyenneté : une culture à réinventer* ». Le sous-titre pourrait être « *23 propositions pour redynamiser la culture citoyenne* ».

Les recommandations sont adoptées à l'unanimité et la mission d'information autorise la publication du rapport.

M. Stéphane Piednoir, président. – Le rapport étant adopté, je vous rappelle que la conférence de presse aura lieu demain à 14 heures.

La réunion est ouverte à 18 h 00.

**MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA
PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE
STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? »**

Mercredi 25 mai 2022

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

**Audition de M. Michel Peltier, délégué mer de l'Office français de la
biodiversité (OFB) (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur
le site du Sénat.*

**Audition de M. Stéphane Pochic, président de la SAS Loctudy World Nodule
Company (LWNC) (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur
le site du Sénat.*

La réunion est close à 12 h 30.

MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE/INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE »

Mercredi 8 juin 2022

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

La réunion est ouverte à 10 h 10.

Examen du rapport d'information

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Dans le prolongement de notre échange de vues informel de la fin avril, notre réunion de ce jour marque la dernière étape juridique de notre mission.

Il s'agit, sur le fondement du projet de rapport qui a été mis à votre disposition hier, de procéder à l'adoption formelle du rapport de notre mission d'information.

Permettez-moi, à titre liminaire, de remercier très vivement notre collègue Vanina Paoli-Gagin de nous avoir donné l'occasion de nous pencher sur un sujet capital pour l'avenir de notre pays et que je résumerai de la manière suivante : pourquoi notre politique de soutien à l'innovation ne permet-elle pas l'essor de nouveaux champions industriels dans des secteurs innovants ? Notre pays dispose de nombreux atouts : une recherche de qualité, des dispositifs de valorisation qui financent la création de nombreuses jeunes pousses innovantes. Toutefois, et je reprendrai l'expression particulièrement pertinente de notre rapporteur, nous ne sommes pas capables de « transformer l'essai de l'innovation » et nos jeunes pousses, faute de financements suffisants, soit sont rachetées par des sociétés étrangères, soit dépendent de fonds d'investissements étrangers qui peuvent leur imposer de se délocaliser. Pour dire les choses de manière quelque peu caricaturale : nous fournissons de l'innovation bon marché à nos concurrents, payée par les contribuables français, que nous importons ensuite, aggravant ainsi notre déficit budgétaire et notre bilan carbone.

La mission d'information s'est donc attachée à analyser les « erreurs françaises » en matière de politique de soutien à l'innovation et à faire des recommandations opérationnelles pour mettre un terme à cette « fatalité » de notre pays.

Pour nous permettre d'avoir aujourd'hui un échange de vues complet sur le fondement du projet de rapport de notre collègue Vanina Paoli-Gagin, je vous propose d'organiser le débat en deux temps.

Tout d'abord, une sorte de discussion générale qui donnera l'occasion à chacun, après avoir entendu notre rapporteur, de s'exprimer sur la thématique d'ensemble des travaux de notre mission. Pour permettre une expression pluraliste, je donnerai d'abord la parole à un représentant par groupe, puis à tous ceux qui se seront inscrits.

Dans un deuxième temps, je vous demanderai de nous présenter, si vous en avez, vos éventuelles propositions de modification du projet de rapport, afin que nous puissions statuer dessus. Pour la parfaite fluidité de nos échanges, je vous demanderai de nous préciser

la page et le paragraphe sur lequel porte votre intervention, de sorte que chacun ait un niveau d'information égal et parfaitement clair.

Enfin, nous nous prononcerons sur le titre que le rapporteur souhaite donner à son rapport et sur l'adoption de l'ensemble du rapport.

J'en termine en précisant qu'un petit-déjeuner de presse est organisé demain à 8 heures 45. Par conséquent, nous attendrons la fin de cette conférence de presse pour mettre en ligne le rapport. Je vous demanderai également de maintenir, d'ici à jeudi, la plus absolue confidentialité sur nos travaux.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Le rapport que je vais vous présenter part du constat de la grande désindustrialisation de notre pays, fruit d'idéologies délétères et de l'impuissance publique à garder des unités productives dans notre pays. De « l'entreprise sans usine » à « la France sans usine », en passant par la « mondialisation heureuse », nous avons perdu, entre 1995 et 2015, la moitié de notre outil productif industriel et plus d'un tiers de nos emplois industriels. L'objectif de notre mission d'information était de trouver les voies du sursaut ; l'exécutif a d'ailleurs récemment pris conscience du problème...

Il s'agissait non pas de proposer un catalogue de mesures nombreuses, mais de cibler des prérequis systémiques afin de sauvegarder notre valeur ajoutée et d'identifier quelques mesures permettant de réindustrialiser nos territoires. Il nous faut en effet choisir : voulons-nous que la France soit un pays de sous-traitance ou un pays de production ? On a longtemps fait l'erreur de décorrélérer la production manufacturière des services ; or les produits et les services sont toujours imbriqués.

L'incapacité de notre pays à développer un vaccin contre la Covid-19 a rappelé brutalement que la France ne faisait plus partie des États leaders dans l'innovation. Est-elle donc condamnée à se cantonner au rôle de fournisseur d'innovations technologiques de qualité et bon marché, transformées par des entreprises étrangères en innovations industrielles qui lui reviendront sous forme d'importations, dégradant encore davantage son budget et sa balance commerciale ? Je remercie donc mon groupe, Les Indépendants – République et Territoires, d'avoir permis, dans le cadre de l'article 6 *bis* du règlement du Sénat, la création de cette mission d'information.

Depuis janvier 2022, nous avons entendu 125 intervenants au travers de 57 auditions plénières et de 10 auditions en format rapporteur, effectué 3 déplacements – Saclay, Limoges, Troyes – et reçu 25 contributions écrites.

De 2010 à 2030, 110 milliards d'euros auront été engagés par les pouvoirs publics en faveur du soutien à l'innovation. Pourtant, les performances industrielles sont mitigées. L'effort de l'État en la matière s'est accru et s'est accéléré à partir de 2010 avec le lancement des 4 programmes d'investissements d'avenir (PIA). Les trois premiers de ces programmes ont mobilisé 57 milliards d'euros, tandis que 54 milliards d'euros d'investissements supplémentaires seront engagés dans les prochaines années au travers du PIA 4 et du plan France 2030. Pourtant, les difficultés à faire émerger de nouveaux champions industriels sont persistantes. Nos champions industriels de classe mondiale – il en existe – sont anciens et sont souvent d'anciennes sociétés nationales.

Les dispositifs mis en place ont permis l'essor d'un écosystème dynamique de start-up. La French Tech en compte 20 000, contre 1 000 en 2013, et 11,6 milliards d'euros

ont été levés en capital-risque en 2021. Notre pays transforme donc l'essai de l'innovation à cet égard. Néanmoins, les principaux bénéficiaires de ces dispositifs et investissements sont essentiellement des entreprises du numérique ainsi que des technologies de l'information et de la communication, et non pas des start-up industrielles. Je rappelle que, sur les 26 licornes françaises, une seule est une société industrielle.

Nos travaux nous ont permis d'identifier quatre prérequis indispensables à l'efficacité d'une politique d'innovation au service de notre avenir industriel.

En premier lieu, il nous faut investir plus massivement dans l'éducation et la recherche, matières premières indispensables si nous voulons de nouveau figurer parmi les puissances industrielles. Les investissements dans la recherche fondamentale sont essentiels pour déterminer notre capacité à anticiper les ruptures technologiques de demain. Une recherche fondamentale de haut niveau requiert d'investir en amont dans l'enseignement supérieur et la formation, en particulier dans les disciplines technologiques et scientifiques. Pourtant, depuis plus de vingt ans, les dépenses en recherche et développement (R&D) de la France stagnent aux alentours de 2 % du produit intérieur brut (PIB), bien loin de l'objectif de 3 % fixé par le conseil européen de Lisbonne, tandis que la dépense moyenne par étudiant baisse chaque année de 0,8 % depuis 2010, avec des conséquences désastreuses sur la qualité de la recherche et des apprentissages.

Une revalorisation massive des rémunérations des enseignants et des chercheurs ainsi qu'une loi de programmation de l'enseignement supérieur sont indispensables pour relever le niveau des enseignements, susciter des vocations d'ingénieurs et de scientifiques, attirer et conserver les talents sur notre territoire.

Rappelons-le, 70 % des dépenses privées de R&D sont portées par l'industrie manufacturière. La désindustrialisation massive de la France, encouragée par le mythe funeste des « entreprises sans usine », explique donc en grande partie la faiblesse de ces dépenses. Il nous faut donc – c'est le deuxième prérequis – réindustrialiser par l'innovation, notamment en favorisant les partenariats de recherche et de transfert de technologie avec des entreprises françaises et européennes, et en fixant des conditions de localisation sur le territoire lorsqu'une entreprise bénéficie d'investissements publics et de brevets français.

En 1967, le taux d'industrialisation de la France était de 28 % ; en 2018, il était de 10 %, contre 20 % en Allemagne et 15 % en Italie.

Troisième prérequis : il nous faut renforcer la culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat, laquelle implique la prise de risques et l'acceptation sociale de l'erreur en tant que phénomène normal dans le processus d'apprentissage. Or notre système éducatif inculque la peur de l'échec. Alors que les capacités d'innovation technologique des entreprises reposent en grande partie sur leurs liens avec la recherche académique, la France se situe seulement au 31^e rang mondial en matière de synergies entre recherche académique et entreprises, en dépit des progrès accomplis depuis vingt ans.

Il est donc nécessaire de modifier la perception française de l'échec dès le plus jeune âge, au travers d'une réforme des méthodes pédagogiques, d'élargir le vivier des innovateurs potentiels *via* des politiques ciblées en direction des filles et des jeunes issus des milieux défavorisés et de généraliser les formations à l'entrepreneuriat dans l'enseignement supérieur. Il faut aussi revoir les critères d'évaluation des chercheurs, revaloriser la recherche

technologique, augmenter le nombre de doctorants en entreprise, multiplier les lieux de frottement entre le monde académique et le monde économique.

Quatrième prérequis, enfin : il convient de mettre en place une véritable stratégie de l'innovation, laquelle fait défaut. La France a une vision trop linéaire de l'innovation. Celle-ci est soutenue par les pouvoirs publics au travers d'appels à projets, qui ne permettent pas de construire des feuilles de route industrielles et technologiques. En outre, le nombre de dispositifs de soutien à l'innovation, qui sont passés de 30 à plus de 60 entre 2000 et 2015, nuit à la lisibilité desdits dispositifs et conduit à un saupoudrage des aides publiques, incompatible avec le développement rapide des secteurs technologiques innovants fortement capitalistiques. Enfin, le soutien public à l'innovation se caractérise par une culture de l'évaluation *ex ante* à la fois pesante, inadaptée et inefficace.

Afin d'adopter une stratégie de l'innovation globale et cohérente, il est nécessaire de s'appuyer sur les écosystèmes territoriaux pilotés par les régions, de privilégier une approche holistique combinant les dispositifs de soutien à des projets en amont avec une capacité à appuyer les phases aval d'industrialisation, de coordonner la stratégie nationale avec les dispositifs européens de soutien public à l'innovation et de mettre en place des gouvernances agiles et resserrées, capables d'exécuter des décisions en « circuit court » fondées sur une évaluation régulière de l'impact économique des projets soutenus et sur une veille stratégique et prospective permanente.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, notre objectif est d'en finir avec une pratique consistant à financer très fortement l'amont et à rester ensuite au milieu du gué. En effet, en agissant ainsi, nous permettons à des sociétés étrangères de réaliser une forme de prédation, en captant à un coût relativement faible ce que nous avons développé sur les deniers publics.

Pour transformer l'essai de l'innovation et réindustrialiser notre pays, nous avons dégagé trois axes d'actions concernant trois acteurs différents, car chacun doit prendre sa part au développement des entreprises industrielles innovantes.

Premièrement, le Parlement, notamment le Sénat, chambre des territoires, doit jouer son rôle et soutenir l'innovation.

Le crédit d'impôt recherche (CIR), qui représente tout de même 6,6 milliards d'euros par an, soit les deux tiers des dépenses publiques de soutien à l'innovation, a démontré son efficacité – nous ne le remettons pas en cause –, mais celle-ci est inversement proportionnelle à la taille des entreprises concernées. En effet, si 91 % des bénéficiaires du CIR sont des PME, ces dernières ne représentent que 32 % de la créance fiscale. À l'inverse, les 10 % des bénéficiaires les plus importants perçoivent 77 % du montant total du crédit d'impôt recherche ; enfin, sur les 21 000 bénéficiaires, les 100 plus importants captent les deux tiers du CIR. Or 1 euro de CIR versé aux PME entraîne un accroissement de 1,4 euro des dépenses de R&D, alors que 1 euro de CIR versé aux grands groupes entraîne un accroissement de 0,4 % des mêmes dépenses. Ce delta dans l'effet de levier doit nous obliger à penser une nouvelle ventilation de l'enveloppe du CIR, à moyens constants.

Aussi, pour concilier stabilité fiscale et renforcement de l'efficacité du crédit d'impôt recherche, nous proposons d'apporter les modifications fiscales suivantes : supprimer le crédit d'impôt-recherche au-delà du plafond de 100 millions d'euros de dépenses de R&D, tout en augmentant à due concurrence le taux en deçà de ce plafond ; calculer le plafond du

crédit d'impôt recherche au niveau de la holding de tête pour les groupes qui pratiquent l'intégration fiscale, tout en augmentant, là encore, à due concurrence le taux en deçà du plafond de 100 millions d'euros de dépenses de R&D ; doubler le plafond du crédit d'impôt innovation – en effet, certaines innovations, y compris de rupture, ne sont pas éligibles au crédit d'impôt recherche –, pour le porter à 800 000 euros, afin de mieux accompagner le passage à l'échelle des PME industrielles innovantes, en leur permettant de financer des démonstrateurs plus coûteux ; instituer un coupon recherche-innovation de 30 000 euros à destination des PME, dans la limite d'une enveloppe globale de 120 millions d'euros.

Enfin, une loi de programmation pluriannuelle de l'innovation, dont l'élaboration associerait pleinement le Parlement, nous semble indispensable pour répondre aux besoins de temps long des acteurs industriels et assurer une démarche globale et cohérente de planification budgétaire, dans un contexte de dispersion des crédits et de manque de lisibilité de la gouvernance de l'innovation.

Deuxièmement, le Gouvernement doit lui aussi assumer les tâches qui lui incombent pour transformer l'essai de l'innovation, en mobilisant la commande publique, en réformant son approche administrative et en élaborant une vision stratégique et de long terme.

Je le rappelle, la commande publique représente 111 milliards d'euros en 2020. Il s'agit d'un instrument majeur de soutien aux industries innovantes dans de nombreux pays, y compris dans ceux que l'on nous présente comme les plus libéraux. Or, en France, cet outil est très peu utilisé. Nous avons une approche extrêmement frileuse du droit de la commande publique et, dans la pratique, nous privilégions outrageusement les grands groupes, plutôt que les PME innovantes ; en outre, les résultats de l'expérimentation de l'achat innovant sur les achats publics sont assez décevants. Nous devons faire de la commande publique un levier essentiel de croissance des entreprises industrielles innovantes. Je le rappelle, dans un pays aussi libéral que les États-Unis, des entreprises comme SpaceX ou Blue Origin, qui ne dégagent pas un euro de chiffre d'affaires, ont pu devenir des leaders du lancement de fusées grâce aux commandes de la NASA. Cette démarche industrielle audacieuse constitue d'ailleurs une menace pour l'Union européenne, car SpaceX a l'intention d'obtenir le déréférencement d'Ariane. Ce problème est proprement essentiel pour la sauvegarde de notre souveraineté européenne ; selon les réponses qui lui seront apportées, nous existerons ou non demain sur la scène internationale.

Pour cela, il faut utiliser toutes les souplesses du droit de la commande publique et intégrer le soutien à l'innovation parmi les principes généraux de ce dernier afin que d'autres objectifs de nature économique, écologique et sociale viennent contrebalancer le respect du légitime principe de libre concurrence, en appliquant une règle de proportionnalité. C'est d'ailleurs ce que font nombre de nos voisins au sein même de l'Union européenne.

La hausse du plafond de l'achat innovant permettrait de passer plus de marchés publics sans publicité ni mise en concurrence préalable. Nous proposons de le tripler, en le portant de 100 000 euros – un montant trop faible pour l'innovation industrielle – à 300 000 euros. Il faut former les acheteurs publics à l'achat innovant pour introduire une culture de l'innovation et du risque et les sensibiliser aux souplesses qui existent dans notre droit de la commande publique, mais qui sont souvent méconnues ou ignorées par les pouvoirs adjudicateurs. Pour parfaire ce dispositif, il faudra adopter un *small business act* européen, qui permettrait de réserver une partie de la commande publique aux acteurs européens de moindre taille.

Face au manque de culture économique et industrielle de l'administration, ainsi qu'à la lenteur des délais d'instruction et des procédures administratives, il est impératif de renforcer les initiatives de facilitation des démarches et de raccourcissement des délais. Nous devons en effet aligner le temps administratif et le temps économique et industriel, en fixant des objectifs chiffrés pour les procédures administratives – instructions des dossiers, autorisations de mise sur le marché, etc. –, en systématisant la pratique des procédures menées en parallèle et en garantissant que les administrations soient engagées par leurs réponses antérieures. Exemple particulièrement saisissant, en Suisse, un laboratoire en thérapie génétique peut entamer son activité dès la demande d'autorisation ; en France, le délai commence au moins neuf mois et demi après le dépôt de la demande. *Idem* pour les biotechs, domaine industriel s'il en est : un mois en Allemagne représente une année chez nous... Si nous voulons conserver des foyers de compétitivité dans l'industrie, il va falloir changer notre approche administrative dans ce secteur.

Il convient également d'augmenter le nombre de sites industriels clés en main – le Gouvernement a commencé à le faire dans les territoires, et cela fonctionne bien –, mais aussi à planifier leur utilisation. Il faut agir en collaboration étroite avec les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, en privilégiant le recyclage des friches industrielles. Nous avons tous de telles friches dans nos territoires ; voyons lesquelles peuvent être réservées à la transformation en sites clés en main pour de nouvelles activités industrielles.

Enfin, la propriété intellectuelle, notamment la propriété industrielle, constitue une source majeure de compétitivité pour les entreprises et l'économie. Hélas, en France, ce sujet est insuffisamment pris en compte, à la fois par les pouvoirs publics et par les PME. À l'instar de ce qui existe dans d'autres pays, je propose la création d'un Haut-Commissariat à la propriété industrielle, qui serait placé auprès du Premier ministre afin d'intégrer au plus haut niveau cet enjeu à la stratégie globale de soutien à l'innovation.

Troisièmement, le secteur privé est aussi un acteur majeur. Il faut que nous fassions émerger un écosystème de fonds d'investissement privés dédiés au financement des entreprises industrielles innovantes.

En outre, à l'instar de ce qui existe en Italie ou en Allemagne, nos grands groupes doivent avoir une attitude plus bienveillante à l'égard des start-up et des PME industrielles. Trop souvent, en effet, ils font preuve d'indifférence, voire cherchent à stériliser ou à s'approprier de façon contestable les innovations développées par des start-up.

Le secteur privé doit prendre le relais et soutenir toutes les étapes du développement des entreprises industrielles innovantes, de l'amorçage jusqu'à l'introduction en bourse. Pour cela, il convient d'étendre l'initiative Tibi, qui nous paraît extrêmement intéressante, au financement des entreprises industrielles innovantes, de rupture technologique, de Deep Tech et de biotechnologie, *via* la mobilisation, dès 2023, des investisseurs institutionnels. L'idée est de soutenir la création de fonds de fonds qui soient sensibles aux spécificités des projets à vocation industrielle ; ces derniers, je le rappelle, ont pour caractéristique de nécessiter du temps long, des investissements massifs et des taux de rendement internes (TRI) moindres. Il faut que les institutionnels – caisses de retraite, mutuelles, etc., qui bénéficient par ailleurs de régimes fiscaux favorables – s'engagent de façon citoyenne pour aider au financement de ces fonds dédiés à l'abondement en capitaux des champions de demain, dans les domaines de la biotech et de l'industrie.

Il convient également de sensibiliser les gestionnaires de patrimoine, notamment ceux qui gèrent les fortunes des familles industrielles, aux investissements dans les start-up industrielles. Au sein même de l'écosystème existant, qui est très performant, nous devons inciter le secteur privé à améliorer la formation des analystes financiers aux enjeux de l'industrie et aux spécificités du temps industriel. Quelque 80 % des financements des fonds d'investissement sont localisés à Paris ; or les deux tiers des jeunes pousses sont situés en dehors de l'Île-de-France. De nombreuses pépites se trouvent dans les territoires, que nous représentons. Les acteurs du capital-risque doivent donc regarder ailleurs qu'en Île-de-France.

Il faut accélérer la création d'un Nasdaq européen qui soit dédié dès maintenant aux licornes du numérique et qui permette, dès demain, d'accueillir des licornes industrielles.

Il faut aussi inciter les grands groupes à s'impliquer dans l'émergence et la croissance des entreprises innovantes, en intégrant au sein des critères de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) la collaboration des grands groupes avec des PME ou des start-up industrielles innovantes. Ainsi pourra-t-on aboutir à un code de bonne conduite plus musclé et à une attitude plus bienveillante que celle dont nous avons pu avoir vent au gré des auditions d'un certain nombre de jeunes pousses industrielles.

L'intitulé de la mission se voulait volontairement un poil à gratter, mais c'est parce que nous sommes optimistes : nous savons que nous avons les ressorts pour faire autrement et mieux. Simplement, dans ce basculement du siècle, le sursaut, c'est maintenant. L'innovation va extrêmement vite, en Asie comme aux États-Unis. Si nous ne voulons pas rater ce train, si nous souhaitons, comme Nicolas Dufourcq l'appelle de ses vœux, « écrire une belle page industrielle d'ici à 2030 » en France, il faut agir maintenant.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Merci de ces propos qui vont à l'essentiel, mais qui n'oublient rien de nos auditions, lesquelles ont été particulièrement riches et ont concerné des domaines d'excellence.

Mme Laure Darcos. – Je me joins aux félicitations du président. Ce coup de projecteur et le rappel des prérequis à tout développement de l'innovation sont les bienvenus. La loi de programmation de la recherche (LPR) apportera des réponses, mais une loi de programmation de l'enseignement supérieur (LPES) serait aussi nécessaire. Les décrets de la LPR ont été publiés tardivement : les mesures, dont les effets seront différés, notamment en matière de rémunération des enseignants-chercheurs, devraient porter leurs fruits.

Vous soulignez la nécessité d'un Nasdaq européen : Nicolas Bouzou l'a dit, c'est essentiel pour pouvoir coter en bourse nos futures licornes.

Les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) sont des instruments essentiels pour favoriser le transfert entre les universités et établissements de recherche d'une part et la pré-industrialisation de l'autre. Vous préconisez à raison de mettre fin à leur objectif de rentabilité, afin qu'elles puissent exercer correctement leur mission.

Le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) doit aussi compter dans ses missions l'évaluation du transfert de l'innovation.

Le CIR a déjà subi une réforme, la fin du doublement du plafond pour les missions de R&D confiées à un laboratoire public de recherche. Madame le rapporteur, je suis d'accord avec votre proposition de réforme, car nous devons d'abord aider les PME.

Notre groupe votera en faveur de ce rapport.

Il y a cependant un bémol : je regrette que nous n'ayons disposé du rapport que vingt-quatre heures avant cette réunion, alors que seules les commissions d'enquête sont soumises à un embargo strict, comme j'ai pu le vérifier dans le règlement.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Compte tenu de la proximité avec les élections, nous avons souhaité conserver le plus longtemps possible le contenu du rapport entre nos mains, pour éviter que certains éléments ne soient repris au cours de la campagne.

Mme Laure Darcos. – Je comprends, mais les précédents existent ; nous le rappellerons au Bureau.

M. Jean-Pierre Moga. – Je partage l'analyse du rapporteur ; je pourrais même être plus sévère : dès 1995, nous avons commencé à délocaliser notre industrie, notamment notre industrie lourde. Nous avons perdu des savoir-faire et appauvri notre innovation et notre recherche en matière industrielle. Cependant, nous avons aussi su garder certains fleurons.

Je suis très attaché au CIR, mais je partage vos recommandations à son sujet, car nous savons que, dans les grands groupes, l'argent n'est pas toujours fléché vers l'innovation, au contraire de ce qui se passe dans les PME. Concernant les SATT, je suis aussi entièrement d'accord, de même que pour ce qui concerne la commande publique : le code permet d'être plus audacieux ; simplement, nous n'utilisons pas, lors de la rédaction des cahiers des charges, toutes les possibilités qu'il offre. Il faut donc mieux former les acheteurs.

La LPR apporte des améliorations, malgré ses insuffisances. Les Allemands consacrent 3 % de leur PIB, lequel est en outre bien plus important que le nôtre, à la recherche et à l'innovation. Nous ne jouons pas dans la même cour.

Nous voterons pour le rapport, et j'espère que l'optimisme prévaudra, car on démolit plus facilement que l'on ne construit...

Mme Gisèle Jourda. – Je salue également le rapporteur. Ce rapport a su offrir une synthèse efficace, et les préconisations sont particulièrement agiles et précises. Les propositions phares constituent un aiguillon utile pour les collectivités territoriales, les ministères et les entreprises. La création d'un Haut-Commissariat à la propriété industrielle permettra de remettre la question au cœur du jeu. Je ne reviens pas sur la commande publique et le rôle des collectivités territoriales, mais je suis d'accord avec le rapport sur ces questions.

Je salue surtout votre manière d'insérer ces sujets dans une prise de conscience à l'échelle européenne. Nasdaq européen et *small business act* seront des signes de confiance essentiels pour soutenir toutes les actions en amont.

Ce rapport, que le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain soutiendra, constitue le maillon qui faisait défaut. Les chercheurs se sentiront soutenus, et ils le méritent.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Je me fais l'écho de notre collègue Marie-Noëlle Lienemann, qui approuve le rapport, en insistant sur deux points :

premièrement, la nécessité d'une loi de programmation de l'innovation, adossée à une LPR plus ambitieuse ; deuxièmement, la prise en compte des enjeux humains, pour maintenir ou attirer les chercheurs français en France – à ce titre, la question des rémunérations est cruciale. Elle rappelle aussi que le levier des bourses Cifre (convention industrielle de formation par la recherche) est essentiel pour se rapprocher des PME et PMI.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je vous propose le titre suivant : *Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France*. Ce titre sera plus positif et plus efficace auprès des médias.

Concernant le délai de mise à disposition du rapport, tout ce qui n'est pas interdit par le règlement est permis et le rapporteur a toute latitude pour organiser la publicité des travaux.

Mon département, l'Aube, est un territoire qui était très industrialisé et qui s'est dévitalisé peu à peu. Aujourd'hui, toutefois, des fleurons renaissent, comme Le Coq Sportif ou Petit Bateau, et relocalisent certaines de leurs activités. Tout est donc possible...

M. Serge Babary. – Madame le rapporteur, je vous félicite pour votre travail. Nous n'avons pas encore lu la totalité du rapport, mais je souhaite insister sur la situation des PME, qui constituent le tissu essentiel de nos territoires. En tant que président de la délégation aux entreprises, ce sujet m'est cher.

La formation à l'entrepreneuriat est en effet essentielle. Relancer l'esprit d'entreprise est crucial, dans un pays livré à la pente dangereuse de l'assistanat. La simplification des procédures administratives est tout aussi nécessaire, notamment en matière de dispositifs de soutien.

Beaucoup de vos recommandations concernant les PME trouveront notre assentiment, par exemple la nouvelle répartition du CIR ou le coupon innovation-recherche, pour 30 000 euros, en faveur des PME. Il en va de même de la commande publique : nous devons simplement copier les États-Unis, en adoptant un *small business act* européen. Les PME pourront enfin accéder à la commande publique, qui représente des montants astronomiques. Le triplement du plafond de l'achat innovant irait également dans le bon sens.

La posture de nos grandes entreprises vis-à-vis de nos start-up et PME doit évoluer, c'est vrai. Les grands groupes n'aident pas nos petites entreprises. L'inscription de ce critère dans la RSE serait une excellente chose, pour que ces grands groupes soient même plus que des « grands frères bienveillants ».

En ce qui concerne la propriété intellectuelle, nous avons besoin d'une autorité pour développer ce réflexe, mais en gardant une forme de simplicité. Espérons que le Haut-Commissariat puisse jouer ce rôle.

Je soutiendrai donc, comme le reste de mon groupe, ce rapport.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Y a-t-il des demandes de modification ?...

Tel n'est pas le cas.

Avant de nous prononcer sur l'ensemble du rapport, nous allons voter sur le titre : *Transformer l'essai de l'innovation : un impératif pour réindustrialiser la France*. Ce titre est plus positif que le précédent, d'autant plus que les fondamentaux de la recherche française sont bons. En rugby, quand on transforme l'essai, celui-ci est déjà marqué ! Il s'agit bien, ici, de transformer.

Le titre du rapport est adopté à l'unanimité.

Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur. – Je remercie l'ensemble des membres de la mission d'information pour leurs propos et les services du Sénat pour leur expertise. Nous avons su nous en tenir à la substantifique moelle en matière de recommandations. Il s'agit d'une épure opérationnelle, j'en suis ravie.

L'enjeu est vital pour notre pays. Il doit transcender nos divergences politiques, et je compte sur chacun d'entre vous pour que nos initiatives législatives futures en matière d'innovation et de recherche soient soutenues par vos groupes.

Les recommandations sont adoptées à l'unanimité.

La mission d'information autorise la publication du rapport.

M. Christian Redon-Sarrazy, président. – Chaque groupe peut nous adresser d'ici à vendredi midi ses positions divergentes, qui seront annexées au rapport de notre mission d'information.

J'espère que les perspectives que nous dessinons pour l'innovation et la recherche serviront nos territoires et nos concitoyens.

La réunion est close à 11 h 30.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 13 JUIN ET À VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 15 juin 2022

À 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Table ronde conjointe avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable relative à la prévention des mégafeux et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque d'incendie, avec des représentants des sylviculteurs, des sapeurs-pompiers de France et de l'INRAE ;
- Désignation d'un rapporteur sur les travaux préparatoires à la proposition de résolution européenne sur le programme de l'Union pour une connectivité sécurisée européenne pour la période 2023-2027.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 15 juin 2022

À 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Table ronde conjointe avec la commission des affaires économiques relative à la prévention des mégafeux et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque d'incendie, avec des représentants des sylviculteurs, des sapeurs-pompiers de France et de l'INRAE
- Examen du rapport d'information et vote² sur les éventuelles propositions des rapporteurs sur le thème « Sécurité des ponts, droit de suite au rapport d'information de la commission de 2019 »

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement du Sénat.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 14 juin 2022

À 9 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition sur les incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022, de (réunion conjointe avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale) :

- Pour la SNCF,

– M. Christophe Fanichet, président-directeur général de SNCF Voyageurs

– Mme Sylvie Charles, directrice de Transilien

– M. Bruno Souchon, directeur adjoint du cabinet du PDG de SNCF Voyageurs

– M. Aymeric Chassaing, conseiller communication et relations institutionnelles du PDG de SNCF Voyageurs

– Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire du groupe SNCF

- Pour la RATP,

– M. Philippe Martin, directeur général adjoint en charge des opérations de transport et de maintenance (membre du COMEX)

– M. Jérôme Harnois, directeur chargé de la préparation aux crises, des enjeux de sûreté, de conformité et des affaires institutionnelles (membre du COMEX)

– M. Julien Laurent, directeur des relations institutionnelles

Jeudi 16 juin 2022

À 10 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Michel Cadot, délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024 et délégué interministériel aux grands événements sportifs, sur les incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022 (réunion conjointe avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale)

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 14 juin 2022

À 9 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur les incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022, de :

- Pour la SNCF,

. M. Christophe Fanichet, président-directeur général de SNCF Voyageurs

. Mme Sylvie Charles, directrice de Transilien

. M. Bruno Souchon, directeur adjoint du cabinet du PDG de SNCF Voyageurs

. M. Aymeric Chassaing, conseiller communication et relations institutionnelles du PDG de SNCF Voyageurs

. Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire du groupe SNCF

- Pour la RATP,

. M. Philippe Martin, directeur général adjoint en charge des opérations de transport et de maintenance (membre du COMEX)

. M. Jérôme Harnois, directeur chargé de la préparation aux crises, des enjeux de sûreté, de conformité et des affaires institutionnelles (membre du COMEX)

. M. Julien Laurent, directeur des relations institutionnelles

À 15 h 15

Salle Médicis

À huis clos

- Audition, en commun avec la commission des affaires européennes, de M. Fabrice Leggeri, ancien directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

Le compte rendu ne sera pas publié.

Mercredi 15 juin 2022

À 10 heures

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition, dans le cadre de la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, de MM. Alain Christnacht, conseiller d'État honoraire, et Jean-François Merle, conseiller d'État honoraire, ancien conseiller technique chargé de l'outre-mer au cabinet du Premier ministre (Michel Rocard), co-auteurs du rapport de la mission d'écoute et de conseil sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

Jeudi 16 juin 2022

À 10 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, de M. Michel Cadot, délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024 et délégué interministériel aux grands événements sportifs, sur les incidents survenus au Stade de France le 28 mai 2022

Commission des affaires européennes

Mardi 14 juin 2022

À 15 h 15

Salle Médicis

À huis clos

- Audition M. Fabrice Leggeri, ancien Directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Le compte rendu ne sera pas publié.

À 16 h 45

Salle Médicis et en téléconférence

- Programme d'action numérique de l'Union européenne à l'horizon 2030 : proposition de résolution européenne et avis politique de Mmes Catherine Morin-Desailly et Florence Blatrix Contat ;

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Bilan et perspectives du partenariat oriental : communication de Mme Gisèle Jourda et M. André Reichardt.

9415

Mercredi 15 juin 2022

À 8 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- Résultat final de la Conférence sur l'avenir de l'Europe : communication de M. Jean-François Rapin et Mme Gisèle Jourda.