

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 9031

- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)..... 9031*
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Suite de l’examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement) 9031*
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Suite de l’examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement) 9031*
- *Examen du rapport pour avis - Proposition de loi visant à améliorer l’économie du livre et à renforcer l’équité entre ses acteurs..... 9032*
- *Audition de M. Alexandre Bompard, président-directeur général de Carrefour (sera publié ultérieurement)..... 9040*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 9041

- *Les enjeux stratégiques du spatial - Audition de Mme Isabelle Sourbès-Verger, chercheur au CNRS et de M. Xavier Pasco, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).. 9041*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 9055

- *Audition de MM. Pascal Cormery, président et François-Emmanuel Blanc, directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)..... 9055*
- *Innovation en santé - Audition de MM. Marc Frouin, directeur général de Bioserenity, Franck Grimaud, directeur général de Valneva, Franck Mouthon, président de France Biotech et Stéphane Piat, directeur général de Carmat (sera publié ultérieurement)..... 9064*
- *Proposition de loi relative à la protection sociale globale – Examen du rapport et du texte de la commission..... 9064*
- *Audition de M. Norbert Ifrah, en application de l’article L. 1451-1 du code de la santé publique, candidat à son renouvellement à la présidence du conseil d’administration de l’Institut national du cancer (sera publié ultérieurement)..... 9071*

COMMISSION DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 9073

- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l’agriculture et de l’alimentation 9073*

- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Examen du rapport et établissement du texte de la commission (sera publié ultérieurement).....* 9086
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Suite de l'examen du rapport et de l'établissement du texte de la commission (sera publié ultérieurement).....* 9086

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 9087

- *Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis* 9087
- *Proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission* 9087
- *Proposition de loi visant à créer un ticket restaurant étudiant - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission.....* 9096
- *Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission.....* 9104

COMMISSION DES FINANCES..... 9123

- *Contrôle budgétaire – Communication sur le financement de la lutte contre les algues vertes..* 9123
- *Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Examen du rapport pour avis.....* 9130
- *Questions diverses.....* 9141
- *Contrôle budgétaire – Projet de mutualisation des systèmes de gestion des alertes et des opérations des services d'incendie et de secours (« NexSIS 18-112 ») - Communication.....* 9141
- *Contrôle budgétaire – Réseau des services économiques de la direction générale du Trésor à l'étranger – Communication* 9148
- *Projet de loi de finances rectificative pour 2021 - Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics* 9156
- *Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2021* 9170

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 9181

- *Réforme de la haute fonction publique - Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques* 9181

- Proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité - Examen des amendements au texte de la commission..... 9197
- Proposition de loi visant à nommer les enfants nés sans vie - Examen du rapport et du texte proposé par la commission 9204
- Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale - Audition de M. Guy Geoffroy, maire de Combs-la-Ville et président des maires de Seine-et-Marne, représentant de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)..... 9210

MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉ 9221

- L'après Covid-19, quelles mutations pour les territoires ? Le projet de loi 4D en question ? – Audition de MM. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), Jean-Marie Pontier, professeur émérite de droit public à l'université d'Aix-Marseille et Patrice Vergriete, maire de Dunkerque et président de Dunkerque Grand Littoral..... 9221

MISSION D'INFORMATION SUR LE HARCÈLEMENT SCOLAIRE ET LE CYBERHARCÈLEMENT 9233

- Réunion constitutive 9233
- Audition de MM. Édouard Geffray, Directeur général de l'enseignement scolaire et de Christophe Kerrero, Recteur de l'Académie de Paris..... 9238
- Audition de M^e Laurent Bayon, Avocat au Barreau de Paris et ancien conseiller du ministre de l'Éducation Luc Chatel (sera publié ultérieurement)..... 9249
- Audition des représentants des associations « Marion, la main tendue » et « Hugo ! » (sera publié ultérieurement)..... 9250

MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE 9251

- Audition de M. Louis Schweitzer, président du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté..... 9251

MISSION D'INFORMATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE LA VIE ÉTUDIANTE EN FRANCE 9265

- Audition de Mme Diane Cabouat, vice-présidente de la commission « Éducation, scolarité, enseignement supérieur et coopération entre éducation ordinaire et éducation adaptée » du Conseil national consultatif des personnes handicapées 9265

- *« Campus de demain » - Audition de MM. François Rio, délégué général de l'Association des villes universitaires (AVUF), Raphaël Costambeys-Kempczynski, délégué général de l'Alliance Sorbonne Paris Cité, Mmes Isabelle Demachy, vice-présidente « Formation innovation pédagogique et vie étudiante », Anne Guiochon-Mantel, vice-présidente « Vie universitaire » de l'Université Paris-Saclay, Emmanuelle Dubrana, directrice de l'immobilier, M. Jean-Pierre Berthet, directeur délégué au numérique, Sciences Po Paris, et Mme Sarah Bilot, déléguée générale de l'association Animafac (sera publiée ultérieurement). 9272*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 JUIN ET À VENIR..... 9273

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Lundi 31 mai 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)

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

La réunion est close à 19 h 50.

Mardi 1er juin 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Suite de l'examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)

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

La réunion est close à 10 h 30.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Suite de l'examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)

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

La réunion est close à 19 heures.

Mercredi 2 juin 2021

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Examen du rapport pour avis - Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous sommes réunis ce matin pour examiner le rapport pour avis de la proposition de loi qui vise à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs. L'auteure de cette proposition est Laure Darcos et la rapporteure au fond, à la commission de la culture, est Céline Boulay-Espéronnier. Je veux saluer la qualité de ce rapport qui traite d'un sujet important. Nous sommes saisis pour avis sur l'article 1 qui traite d'un point économique.

Mme Martine Berthet, rapporteure pour avis. – Madame la Présidente, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord remercier notre collègue de la commission de la culture, Mme Laure Darcos, d'avoir déposé cette proposition de loi sur l'économie du livre, qui vise à soutenir des acteurs qui donnent chair et incarnent l'exception culturelle française, que nous côtoyons tous dans notre quotidien et sans lesquels notre vie intellectuelle serait bien triste : les libraires, les auteurs et les éditeurs.

J'imagine combien il est complexe d'évoluer en la matière, de modifier le cadre réglementaire et législatif, compte tenu des spécificités nombreuses de l'économie du livre. Cette économie a en effet ceci de particulier qu'elle touche un produit ô combien indispensable à notre vie culturelle et intellectuelle, qui ne s'apparente à aucun autre, et qui n'est pas une marchandise ni un simple bien de consommation.

C'est à cette tâche que s'attèle cette proposition de loi et je dois préciser que si notre commission ne s'est saisie pour avis que de l'article 1^{er}, les autres ont été largement salués au cours des auditions par les différents acteurs entendus.

Je souhaiterais tout d'abord remercier chaleureusement nos collègues Laure Darcos et Céline Boulay-Espéronnier, avec lesquelles les échanges ont été constants et fluides, ce qui nous a permis d'avoir des discussions particulièrement enrichissantes au cours de nos auditions.

L'article 1^{er} opère trois modifications :

- il fixe un tarif plancher de frais d'envoi des livres, disposition sur laquelle se concentrera mon propos ;
- il réforme le régime des soldes de livres pour les libraires-éditeurs ;
- il s'assure d'une distinction claire entre livres neufs et livres d'occasion, notamment sur les sites de plateformes en ligne.

Ces deux dernières mesures n'appellent pas de commentaire particulier de ma part : elles sont plutôt consensuelles et approuvées par un grand nombre d'acteurs.

Mon propos se concentrera donc sur les frais d'envoi des livres.

L'article 1^{er} part en effet d'un constat que nous faisons tous : la vente en ligne de livres se développe rapidement, puisqu'elle atteint maintenant environ 20 % du marché, soit 70 millions de livres par an, et peut représenter un danger pour la pérennité de nos librairies indépendantes. Le principal acteur, qui fut d'ailleurs initialement une librairie aux États-Unis, vend environ 40 millions de livres par an en France ; la Fnac, deuxième acteur de la vente en ligne, vend par internet environ 15 millions de livres par an, dont 11 millions sont livrés à domicile.

La question qui se pose donc est la suivante : comment les librairies indépendantes peuvent-elles rivaliser avec des grands acteurs mondiaux, surtout numériques, lorsque ces plateformes pratiquent des frais d'envoi à un centime d'euros, et que les libraires ne peuvent se permettre de proposer cette quasi-gratuité, sous peine d'être déficitaires ? Si la prise en charge par l'État, durant le confinement fin 2020, des frais d'envoi des libraires a pu représenter un bol d'air pour eux et a augmenté leurs ventes en ligne, cette mesure n'était que temporaire ; désormais éteinte, l'écart avec les grandes plateformes redevient bien entendu abyssal.

En outre, les tentatives de rééquilibrage des conditions concurrentielles par voie judiciaire ont échoué. En effet, le principe de la vente à perte, interdit dans notre pays, n'inclut pas les services annexes comme la livraison à domicile, ce qui permet à ces plateformes de contourner l'esprit de la loi du prix unique, dont nous fêtons les 40 ans cette année, en toute légalité.

Pour répondre à cette question du rééquilibrage de la concurrence, l'article 1^{er} de la proposition de loi propose de confier au ministre chargé de l'économie et à celui chargé de la culture de fixer par arrêté un tarif plancher des frais d'envoi. Tous les acteurs, numériques ou physiques, seraient obligés de facturer à leur client au moins ce tarif minimal. Ce faisant, les grands acteurs mondiaux dont nous parlions ne seraient plus autorisés à proposer la quasi-gratuité des frais de livraison, et libraires comme plateformes seraient logés à la même enseigne.

Si je souscris pleinement à l'objectif de l'auteur de la proposition de loi, qui est notamment de mettre fin à un déséquilibre préjudiciable à nos libraires et de renforcer leur présence en ligne, les travaux que nous avons effectués ont forgé ma conviction que cette mesure présente d'importants effets de bord qui conduiront, à rebours de l'objectif recherché, à renforcer encore la puissance financière des géants du numérique, sans que les libraires n'en sortent réellement renforcés.

Le premier effet de bord est la hausse des prix, immédiate, pour les lecteurs qui utilisent ces plateformes. Je rappelle qu'environ 50 millions de livres ont été livrés à domicile en 2019 en France. Sur un livre vendu une dizaine d'euros, la hausse des prix pourrait atteindre 30 %, si le tarif plancher est fixé à 3 euros. Je précise également qu'aujourd'hui, l'envoi par Colissimo d'un colis de moins de 250 grammes est facturé 5,84 euros par La Poste. On peut donc raisonnablement penser que le tarif plancher serait fixé entre 3 et 5 euros. Je ne suis pas convaincue qu'une hausse des prix, supportée uniquement par le consommateur final, soit un signal que nous devrions envoyer en ces temps troublés. Les lecteurs qui n'habitent pas à proximité immédiate d'une librairie, donc une grande partie de nos concitoyens, ne pourront se rendre en librairie qu'en utilisant leur véhicule, c'est-à-dire en engageant des dépenses supplémentaires. Par ailleurs, en zone rurale, les lecteurs qui

n'achètent pas leurs livres sur les plateformes les achètent essentiellement en grande surface, d'après les chiffres du ministère de la culture, ce qui ne favoriserait donc pas les libraires.

Tout repose en fait sur une hypothèse de départ, à laquelle je ne souscris pas : celle selon laquelle les clients de ces grandes plateformes vont les délaisser en raison des frais d'envoi soudainement augmentés, pour se rendre soit en librairie physique, afin d'économiser les frais de livraison, soit sur le site internet de ces librairies, par préférence affective pour ces commerçants. Or je pense que les nouveaux modes de consommation, largement étudiés dans le récent rapport de notre collègue Serge Babary, ne vont pas être modifiés par cette hausse des prix : les consommateurs qui se rendent sur ces plateformes de ventes en ligne ne recherchent pas que la quasi-gratuité des frais de livraison. Si tel était le cas, nous pourrions effectivement anticiper qu'ils s'en aillent une fois que cette quasi-gratuité a disparu. Or, outre la quasi-gratuité, ils sont clients de ces plateformes pour d'autres raisons, comme la profondeur de leur offre, la possibilité de réaliser des paniers mixtes, la rapidité de la livraison, les avis des autres consommateurs, les choix proposés par algorithme, etc.

En outre, les consommateurs sur ces plateformes appartiennent plutôt aux catégories aisées, donc les plus susceptibles d'être peu sensibles à la hausse des prix et donc de rester clients de ces plateformes.

Dès lors, si le prix d'un livre passe soudainement de 15 euros à 18 euros, et que les consommateurs ne quittent pas ces plateformes, ces 3 euros de hausse des prix vont uniquement augmenter la puissance financière de ces géants du numérique. C'est là le deuxième effet de bord. Si l'élasticité-prix des clients est faible, alors la hausse des prix va permettre à ces plateformes de restaurer leurs marges, puisqu'elles n'auront plus à supporter la quasi-gratuité des frais d'envoi, et qu'elles ne perdront pourtant pas de client. Si nous ne pouvons anticiper quelles seront les innovations que cette hausse du chiffre d'affaires permettra de financer, nous pouvons assez facilement imaginer qu'elles ne seront pas une excellente nouvelle pour nos petits commerces, dont les libraires.

Le troisième effet de bord dépend du montant du tarif fixé. Si ce tarif est modéré, par exemple aux alentours de 1,5 euro, alors les plateformes pratiqueront ce tarif, mais les libraires indépendants, eux, ne pourront toujours pas s'aligner, au risque d'être déficitaires. La situation actuelle n'en serait donc pas modifiée, si ce n'est que la plateforme gagne 1,5 euro de plus par livre. Si en revanche le tarif est fixé de telle sorte qu'il couvre les frais d'expédition acquittés par les libraires, soit environ 5 euros, alors la hausse des prix paraît disproportionnée.

L'ensemble de ces trois raisons (la hausse des prix, l'enrichissement des grandes plateformes, l'absence d'effet pour les libraires) me conduit à émettre un avis défavorable sur cette mesure ; je vous proposerai donc d'adopter un amendement de suppression. La discussion que nous aurons en séance la semaine prochaine sera l'occasion d'interroger le ministre sur les difficultés que je viens de présenter. Nous souhaitons tous pouvoir évoluer vite et bien sur ce sujet : il est donc urgent que le Gouvernement dépasse le stade des déclarations et nous indique clairement les modalités opérationnelles qu'il entend appliquer.

En revanche, si je considère que l'outil du tarif plancher n'est pas idéal, je souhaite redire mon attachement profond au maillage de nos territoires par un réseau de librairies indépendantes. Au-delà de l'aspect économique, il s'agit avant tout d'un enjeu social profond, qui touche à la diversité culturelle et à une certaine conception du livre en France. Le

livre véhicule un lot immense de traditions, d'habitudes, de liberté, d'évasion, d'émancipation, d'apprentissage, de rêve.

Entre le livre et le lecteur se situe bien souvent le libraire, métier unique fait de patience, de conseils et de connaissances ; sans le libraire, le pluralisme des idées serait moindre, tant ses lectures et recommandations permettent d'élargir le champ des réflexions qui s'ouvre devant le lecteur, bien loin des algorithmes, dont la fonction première est de conseiller au client des ouvrages qui se rapprochent de ceux précédemment lus.

Là où la technologie semble réduire les opportunités de surprise, le libraire les multiplie ; là où elle diminue le champ des curiosités, il l'étend.

C'est la raison pour laquelle je souhaiterais terminer mon propos par trois axes principaux sur lesquels il faudra agir, et continuer d'agir, pour soutenir nos libraires et pour lutter, plus largement, contre les distorsions de concurrence générées par certains grands acteurs du numérique.

Le premier axe est l'abaissement des tarifs d'envoi des libraires. Des marges de progression existent quant à la capacité des organisations professionnelles regroupant les libraires de peser dans les négociations avec les prestataires de services postaux afin d'obtenir des tarifs préférentiels. Moyennant un engagement de volume de ventes, de tels contrats seraient de nature à diminuer les frais d'envoi acquittés par les libraires, notamment si l'appétence du consommateur pour les commandes sur les sites internet des libraires indépendants se confirmait. Ce faisant, les tarifs totaux pratiqués par les libraires se rapprocheraient de ceux de leurs principaux concurrents sur internet ; je note par ailleurs que de tels accords ont été négociés par les organisations d'autres secteurs.

Deuxièmement, il faut encore, et toujours, renforcer la numérisation des PME, dont les libraires. Je ne m'appesantirai pas dessus, tant les constats ont été amplement documentés et les solutions fréquemment proposées, en particulier au sein de notre commission. Je me contenterai de rappeler la proposition d'un crédit d'impôt à la formation et à l'équipement numériques, outil simple qui répond aux différentes problématiques rencontrées par les dirigeants dans leur transition numérique.

Enfin, le troisième axe concerne la soumission des acteurs du numérique à une fiscalité juste et territorialisée selon l'endroit où sont générés les bénéfices. Je partage entièrement l'analyse de Laure Darcos qui attribue à l'optimisation fiscale une partie de l'importante capacité financière de certains acteurs qui leur permet de proposer la quasi-gratuité des frais d'envoi. L'évitement de l'impôt, organisé à une échelle internationale et pour des montants considérables, vient en effet à l'appui d'une stratégie commerciale agressive.

Cette situation, intolérable, doit être combattue fermement au niveau international. Les récentes avancées en matière de lutte contre l'optimisation fiscale, visant notamment à instaurer un taux minimum d'imposition, vont dans le bon sens. Il est maintenant urgent par ailleurs de taxer les profits là où ils se trouvent et de parvenir au plus vite à un accord au niveau, *a minima*, de l'Union européenne ou de l'OCDE.

M. Patrick Chaize. – Le problème mis en exergue par la proposition de loi de Laure Darcos est réel. Ce sujet est important et pose un problème de concurrence entre les

grandes plateformes et les petits libraires. Il est d'ailleurs possible d'imaginer que les grandes plateformes vendent à perte puisqu'elles ne répercutent pas une charge liée à la distribution.

La proposition comprend toutefois des limites et des risques qui doivent être étudiés puisque le remède peut être pire que le mal et amplifier le phénomène, au bénéfice des grandes plateformes.

Sur les pistes ouvertes en termes de compensation éventuelle, comme cela est organisé pour la presse, je tiens à rappeler que La Poste traverse une période complexe puisque les compensations financières qui devraient être amenées par la puissance publique ne sont pas à la hauteur de ce qu'elles devraient être. Ce sujet est amplifié par la période que nous traversons, avec la dégradation des services postaux qui met La Poste dans une situation très particulière. Nous devons prendre en compte ces éléments : si nous allons vers cette logique de subventionnement de la distribution, cela aurait donc des conséquences budgétaires non négligeables et je ne suis pas persuadé que la période soit favorable à un tel système. La question est posée, mais je ne suis pas sûr que la proposition de loi apporte une réponse.

M. Serge Babary. – Le leader dans ce domaine est un libraire qui a eu une idée de génie : cette idée peut être reprise par les libraires traditionnels qui ont été incités, comme les autres commerçants, à prendre le virage du numérique. Ceux qui l'ont fait rencontrent des succès incroyables et certains ont démultiplié leur activité. Amazon est évidemment impérialiste, mais il était initialement à égalité avec ses concurrents. Nous ne pouvons toujours jeter la pierre à ceux qui réussissent.

Le problème du transport et de la logistique est complexe puisqu'il est coûteux en prix relatif. Amener un livre dans un endroit mal desservi coûte entre un et cinq euros, somme conséquente par rapport au prix du livre. Nous pouvons inciter les libraires traditionnels à se regrouper en plateformes communes : les pharmaciens procèdent ainsi et livrent en trois heures, alors qu'ils ne disposent pas de la totalité du stock dans leur officine.

Connaissons-nous la part du livre numérique ? Si nous abandonnons le papier, tous les acteurs se trouveront bousculés, y compris Amazon. Les livres numériques permettent en outre d'éviter la consommation de papier, ce qui présente un intérêt pour la défense de l'environnement.

Mme Anne Chain-Larché. – Une évolution est actuellement portée par les collectivités (EPCI, régions et départements) sur la conception du commerce de centre-ville, en lien avec la concurrence du commerce en ligne. Cette évolution est portée financièrement par les collectivités. L'idée d'un commerce qui n'aurait qu'une vocation, comme une librairie, est inenvisageable aujourd'hui : faire évoluer ces librairies avec la presse, sous forme par exemple de petits drugstores, est un concept qui existe et qui fonctionne bien. Ceux qui réussissent à dépasser le cap du commerce à vocation unique et parviennent à se diversifier au sein de leur propre commerce créent une revitalisation des centres-villes et centres-bourgs : nous pouvons essayer de développer et de porter cette préconisation.

M. Franck Montaugé. – Je me demande si nous serions aujourd'hui encore capables de faire voter une loi comme celle de 1981 sur le prix unique du livre qui a sauvé de nombreux libraires, voire une partie importante de la production littéraire et livresque française. Toute mesure permettant de rééquilibrer les éléments de concurrence est utile. Une telle mesure ne créera-t-elle pas une distorsion entre acteurs du livre ? Il ne faut effectivement

pas que les propositions aient le résultat inverse de l'objectif premier. Je suis sceptique vis-à-vis de la proposition.

Disposons-nous d'éléments statistiques récents, mis en perspective avec les évolutions depuis 10 ou 20 ans, sur l'apparition et la disparition des librairies sur le territoire, avec des chiffres territorialisés ? Le Sénat se trouve dans un quartier de haute culture, dans le 6^e arrondissement, et je vis très mal la disparition des librairies, qui constitue une perte considérable pour la Nation. Je pense que cela aboutit à un appauvrissement culturel. On me rétorquera que la production de livres n'a jamais été aussi élevée, mais il convient de distinguer les aspects qualitatifs et quantitatifs : rien ne remplacera l'échange que nous pouvons avoir avec un professionnel, souvent spécialiste d'un sujet, qui fait progresser la connaissance humaine. Ce point est très préoccupant. Au-delà de la diversité, il existe un enjeu de biodiversité culturelle qui est considérable.

Pour revenir au texte de loi, je salue la proposition qui procède d'un objectif louable, mais je suis circonspect sur les effets de la mesure proposée.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cette PPL comprend effectivement d'autres articles vertueux et importants, au-delà de l'article 1^{er}.

M. Fabien Gay. – La proposition de loi comprend effectivement d'autres mesures, mais l'article 1^{er} est celui qui suscite le plus de débats. Nous avons souvent parlé d'Amazon et nous n'avons pas fini. Il ne faut pas opposer les modèles. Les plateformes numériques permettent à des millions de personnes d'avoir accès à la culture : c'est une réalité. Sans ce moyen, ils n'y auraient pas accès. Nous pouvons le déplorer, mais c'est un fait. Nous sommes tous attachés à notre réseau de libraires indépendants. La commission se préoccupe des commerces et de nombreuses propositions de loi, y compris transpartisanes, ont été déposées sur le centre-ville et le centre-bourg. Nous constatons toutefois que tenir une librairie indépendante est complexe. La Seine-Saint-Denis ne compte que 10 ou 15 librairies indépendantes, parfois en difficultés et parfois en réussite quand elles parviennent à s'ancrer dans un territoire et à être un lieu de vie sociale et de débats d'idées, au-delà de la vente de livres. Nous devons préserver ce modèle. Quand nous parlons d'Amazon, nous parlons d'un modèle de société puisqu'il pose la question des entrepôts et donc de l'artificialisation des sols, ce qui rejoint le projet de loi « Climat et résilience », mais aussi la question fiscale et la question de l'équilibre économique. Pourquoi commandons-nous des livres sur une plateforme numérique ? Nous le faisons parce que nous n'avons pas de réseau de libraires indépendants ou d'hypermarchés doté d'un rayon culturel à proximité, mais aussi parce que la livraison est rapide et que le coût payé est celui du prix unique du livre, sans supplément lié à la livraison. Rééquilibrer avec une librairie indépendante touchera ce modèle, mais les consommateurs seront les seuls à payer le surcoût.

Je pense qu'il faut traiter ce dossier, confronter nos idées et trouver un équilibre, mais ce dernier n'est pas simple.

Je partage l'ambition du texte et nous apporterons sans doute notre soutien à cette proposition de loi qui suscitera de nombreux échanges et comprend des points extrêmement intéressants.

M. Franck Menonville. – Je partage les conclusions du rapport de Martine Berthet. Je pense que nous devrions approfondir l'analyse territoriale sur la dynamique des libraires : malgré tout, l'évolution me semble plutôt positive, sur le terrain.

Dans nos villes moyennes, je vois des libraires se réimplanter, en ayant complètement réinventé leur métier. Au-delà de l'offre de services et de livres, ils proposent une vie culturelle et des animations et des tiers lieux se créent presque autour de ces librairies.

Je tiens à saluer et à mettre en lien ce sujet avec le travail réalisé par Serge Babary sur l'apport et les opportunités du numérique au niveau du commerce classique : il est impossible de faire sans et de l'ignorer et le numérique doit devenir une opportunité.

Dans une petite ville de Lozère, j'ai visité l'été dernier une fabrique de jeans français qui peut vendre à cinq milliards d'habitants : la renaissance de cette fabrication a été rendue possible par la numérisation et la commercialisation.

Les GAFAs doivent être régulés et verser une juste fiscalité puisqu'un déséquilibre supranational existe. Sur ce sujet, nous pouvons nous féliciter des évolutions avec la nouvelle gouvernance américaine qui semble plus volontariste.

M. Laurent Duplomb. – Je voudrais répondre aux propos de Serge Babary relatifs à l'empreinte carbone du livre. L'étude Carbone 4 montre qu'un livre papier a une empreinte de 1,3 kilogramme équivalent CO₂ tandis que ce même livre, lu sur une liseuse, représente 235 kilogrammes équivalents de CO₂, soit plus de 200 fois le coût carbone d'un livre papier. Pour que le coût soit similaire pour une liseuse, il faudrait qu'un Français lise 180 livres par an, alors qu'il en lit en moyenne 14. Il faudrait donc, pour une liseuse, un amortissement sur 13 ans : or, qui peut dire aujourd'hui qu'un élément électronique est conservé pendant 13 ans pour son utilisation ? Un bon livre papier a l'avantage d'être lu plusieurs fois, par des générations successives, quand il est bien rangé dans une bibliothèque.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est plus lourd dans le sac à dos des randonneurs. S'il n'y a pas d'autres prises de parole, je cède la parole à Martine Berthet.

Mme Martine Berthet, rapporteure pour avis. – La proposition de loi ne propose pas que La Poste soit subventionnée pour cela, puisqu'il faudrait également subventionner tous les autres transporteurs qui interviennent : le client paiera au bout du compte le prix supplémentaire et cette mesure augmente donc le prix du livre.

Il ne s'agit pas d'une vente à perte puisque, d'après la loi, les prix de transport ne sont pas pris en compte dans le prix de vente du livre.

Sur la question du livre numérique, Amazon et la Fnac vendent actuellement des livres numériques. Il faudrait que les libraires prennent aussi cette orientation pour développer leurs ventes sur leur site internet.

Une question portait sur la logistique : des amendements ont été votés hier pour intégrer les enjeux logistiques dans les documents d'urbanisme. Le rapporteur a annoncé hier, par ailleurs, qu'un amendement serait déposé en séance publique sur la question des entrepôts afin de soumettre à autorisation d'exploitation les nouvelles constructions, en cohérence avec l'objectif de non-artificialisation des sols.

On constate une baisse de 4 % des librairies en 10 ans, tandis que la vente des livres a diminué de 13 %. Certaines librairies ont bien résisté grâce à la diversification d'activités qu'elles ont su mettre en œuvre : il semble important d'avoir ces lieux de vie autour de la culture, ce qui peut constituer une piste de fidélisation, et peut-être ensuite d'achats sur internet pour les libraires.

L’empreinte carbone a bien été expliquée. L’attachement au livre papier est important.

Mme Sophie Primas, présidente. – En complément, je dirai que mettre un prix plancher ne réglera pas le problème de la distorsion de coût de livraison entre les libraires et Amazon ou la FNAC. Si le coût plancher est de deux ou trois euros, un décalage perdurera avec le coût réel. Le problème de distorsion de concurrence ne sera pas réglé, même s’il sera réduit. Cette mesure viendrait améliorer la marge des plateformes, sachant que 40 millions de livres sont vendus par la première plateforme. Je vous laisse calculer la marge supplémentaire qui serait générée, avec trois euros de coût plancher, même si seuls 20 millions d’envois sont effectués : cette marge n’ira pas du tout dans la poche des petits commerçants et viendra paradoxalement améliorer les services en ligne de ces plateformes.

Nous ne sommes pas dans une consommation du livre unicanal : nous achetons tous des livres dans les librairies, sur les plateformes et dans les hypermarchés, selon nos besoins. Un individu acheteur de livres fréquente des circuits de distribution différents. Les premiers clients des plateformes sont les urbains aisés, qui ont pourtant accès aux librairies, puis les zones rurales qui n’ont pas accès aux librairies – et ces plateformes donnent un accès à la culture que le commerce physique ne permet pas – puis, loin derrière, les périurbains et les banlieues. Plus la culture est présente, plus les livres sont achetés et plus les plateformes sont présentes.

Le Président de la République a déclaré à Nevers, la semaine dernière : « il faut qu’il y ait un prix unique du livre, le prix qu’on va acheter à la librairie comme le livre que l’on reçoit à la maison ». Je comprends qu’avec ce dispositif les personnes résidant en zone rurale n’ayant pas de librairie paieront leurs livres plus chers puisque la livraison leur sera facturée. Je trouve donc que cette phrase, qui a été interprétée comme un soutien à cette proposition de loi, est très ambiguë.

Mme Martine Berthet, rapporteure pour avis. – L’amendement que je vous propose vise à supprimer les alinéas 1 et 2 de l’article 1^{er}, ce qui revient à supprimer la fixation par arrêté ministériel d’un tarif plancher des frais d’envoi.

Il me semble que cette mesure repose effectivement sur une hypothèse qui ne traduit pas réellement les nouveaux modes de consommation. Les clients d’Amazon utilisent cette plateforme pour d’autres raisons que la quasi-gratuité des frais de port. Dès lors, ils en resteront vraisemblablement clients. Fixer un tarif plancher aura donc pour conséquence d’augmenter les prix pour tous les lecteurs et d’augmenter le chiffre d’affaires d’Amazon ainsi que ses marges. Si le tarif plancher est à 2,50 euros, cela peut représenter 100 millions d’euros de bénéfices supplémentaires, sans que les libraires bénéficient pour autant de nouveaux clients.

Je pense donc préférable que les libraires s’allient pour peser dans les négociations avec les opérateurs postaux et les nouvelles voies de développement et que nous amplifions la lutte contre l’optimisation fiscale pratiquée par certaines plateformes.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je soumetts l’amendement aux voix.

L’amendement est adopté.

Mme Sophie Primas. – Je remercie Martine Berthet. Je ne suis pas sûre que nous serons suivis par la commission de la culture, mais nous devons dire ces choses, en tant que commission des affaires économiques. La commission de la culture est saisie au fond.

Mme Martine Berthet, rapporteure pour avis. – La séance se tient mardi 8 juin et la commission de la culture se réunit ce matin.

**Audition de M. Alexandre Bompard, président-directeur général de Carrefour
(sera publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 11 h 40.

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

Mercredi 2 juin 2021

Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Les enjeux stratégiques du spatial - Audition de Mme Isabelle Sourbès-Verger, chercheur au CNRS et de M. Xavier Pasco, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS)

M. Cédric Perrin, président. – Nous accueillons ce matin deux spécialistes des questions spatiales : Mme Isabelle Sourbès-Verger, chercheur au CNRS, et M. Xavier Pasco, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique, que je remercie tous deux pour leur disponibilité.

L'année qui vient de s'écouler a été particulièrement difficile pour la politique spatiale européenne : le premier lancement d'Ariane 6 a été reporté de deux ans, Vega a connu deux échecs, la mission Exomars a manqué sa fenêtre de tir. Les États-Unis et la Chine ont réalisé deux tiers des lancements orbitaux réussis en 2020, creusant l'écart dans un marché marqué par l'essor des constellations de satellites. Le succès médiatique de l'astronaute français Thomas Pesquet semble être l'arbre qui cache la forêt, alors que le secteur spatial est soumis à une concurrence croissante que l'Europe subit de plein fouet.

Symboliquement au moins, la Chine a marqué les esprits en posant récemment un rover sur Mars. Quant aux États-Unis, leader mondial incontesté, ils reviennent en force depuis quelques années, tirés vers le haut par les technologies et méthodes du « *New Space* ». Les acteurs privés, soutenus par la NASA, sont désormais en première ligne. Tout le monde ne croyait pas à SpaceX il y a encore quelques années. Force est de constater que le succès est bien là.

Tandis que les enjeux économiques s'exacerbent, la militarisation de l'espace suscite aussi des inquiétudes. Les dangers pour nos satellites civils et militaires sont multiples, en conséquence de la prolifération des objets spatiaux et du risque de manœuvres inamicales, susceptibles de devenir plus fréquentes voire plus offensives, dans un contexte de dégradation globale du contexte stratégique.

Pour mieux traiter ces vulnérabilités, la France a décidé en 2019 la création d'un commandement de l'espace, au sein de l'armée de l'air.

Quels sont aujourd'hui les enjeux stratégiques de l'accès à l'espace ? Un rapprochement sino-russe est-il à craindre dans le domaine spatial, comme dans d'autres domaines ? Dans ce contexte, l'Europe peut-elle encore éviter la relégation ?

M. Xavier Pasco, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS). – J'essaierai de me centrer sur les grands constats. L'intensification de l'activité en orbite constitue le fait majeur de ces dernières années. Dans tous les domaines, civil, commercial et militaire, nous assistons à une intensification jamais vue auparavant. 1 271

satellites ont ainsi été lancés en 2020. Pour le seul mois de mars 2021, plus de satellites ont été lancés que pendant toute l'année 2016.

La part des Etats-Unis reste prépondérante. Sur 3 300 satellites opérationnels en orbite, 1 900 sont, en effet, américains. La Chine en compte 412, la Russie un peu plus de 170. La place du *New Space* est majeure, marquant la rencontre du monde spatial avec celui du numérique. 35 % des satellites opérationnels en orbite aujourd'hui sont ceux de SpaceX. Si l'on considère les satellites de plus de 50 kg, c'est plus de 55 %. Ces évolutions s'inscrivent dans un environnement de rapports de force, sur les plans civil, commercial et militaire. L'activité spatiale est partie prenante de postures politiques. Je voudrais insister sur deux points principaux : les évolutions des usages militaires de l'espace, et la convergence entre technologies spatiales et technologies de l'information, donnant lieu à des concurrences vives, très structurantes. Ces développements commerciaux ont aussi des impacts en matière de sécurité et de défense.

Le lien entre espace et défense s'est constamment renforcé au cours des années. En France, la dépendance des forces armées vis-à-vis des systèmes spatiaux est ainsi croissante. Ceci mérite un bref retour historique. L'espace est, en réalité, né du militaire et du fait nucléaire, avec la nécessité pour les deux blocs de gérer une relation nouvelle, stratégique et bipolaire, en se surveillant mutuellement. Ceci a entraîné la constitution d'une industrie très puissante, aux Etats-Unis et en Union soviétique, avec la poursuite patiente de programmes spatiaux très coûteux, qui se sont constamment améliorés au fil du temps : c'est ce que j'appelle « l'espace stratégique ».

A l'occasion du changement de contexte stratégique, il est devenu évident que l'espace pouvait aussi servir sur le champ de bataille. Les systèmes spatiaux sont devenus des conditions *sine qua non* pour faire fonctionner nos armées modernes. La première guerre du Golfe a ainsi marqué l'avènement de l'espace au service du champ de bataille, « l'espace opératif », avec les munitions guidées par GPS, la possibilité de suivre des missiles à courte portée et des cibles mobiles. L'espace est entré, au-delà de l'« espace stratégique », dans une ère d'utilisation opérationnelle, avec un impact sur la stabilité du milieu spatial lui-même. L'espace peut désormais être perçu comme une cible.

Après les attentats de 2001, l'espace est également devenu un outil de sécurité, au-delà du seul fait militaire, avec l'idée d'un « espace sécuritaire ». L'espace constitue, pour un certain nombre de grandes puissances, à commencer par les Etats-Unis, une vulnérabilité, une infrastructure critique, un *national vital interest* pour reprendre la terminologie américaine.

Nous arrivons ainsi à une quatrième ère, celle de « l'espace contrôlé », avec l'idée de développer des moyens, des systèmes, éventuellement des outils juridiques permettant de protéger les satellites et d'obtenir une image de la situation spatiale. Cette dynamique militaire, propre aux États-Unis, commence également à se développer dans d'autres pays. La maîtrise de l'information est cruciale pour l'efficacité de l'outil militaire. A ce titre, les moyens spatiaux jouent un rôle clef, que ce soit pour la collecte de données, leur transmission ou leur dissémination. L'espace devient ainsi une infrastructure critique concurrentielle qui doit être protégée.

Par ailleurs, on assiste à une convergence accélérée entre des moyens spatiaux de moins en moins chers, de plus en plus industrialisés, et une industrie du numérique, génératrice de revenus et de ressources pour le spatial, trouvant dans le spatial un outil à son service. Là encore, l'optique est très américaine, mais pas seulement. Les technologies

spatiales empruntent de plus en plus à une culture extérieure à la communauté spatiale. C'est ce que l'on appelle le « *New Space* » aux Etats-Unis. Il s'agit d'abord de la rencontre de processus technologiques, de modes d'industrialisation et d'exploitation commerciale nouveaux. C'est aussi l'utilisation de méthodes, de technologies et d'équipement développées pour partie en dehors du secteur spatial. Ce concept matérialise la rencontre entre le spatial et le digital.

Cette évolution est structurante et productrice d'un cadre général de fonctionnement de nos sociétés modernes, dans l'industrie et les usages, générateur de normes et de régulations, dont le poids politique est important dans les rapports de force internationaux. Il est, à cet égard, impossible de ne pas citer les Etats-Unis, même si d'autres puissances peuvent partager la même ambition. Nous pouvons par exemple nous interroger sur la façon dont la Chine aborde cette question, que ce soit pour sa sécurité nationale ou pour son développement économique. L'espace peut trouver dans ce secteur aval de haute valeur ajoutée des ressources et des financements, comme en témoignent les accords récents entre les entreprises du *New Space* et les GAFA, à l'instar de l'accord entre SpaceX et Google sur le *cloud*.

La domination américaine est importante sur ces marchés, qui dopent l'espace, avec une convergence d'intérêts entre secteur privé et objectifs gouvernementaux. Il ne faut pas penser qu'il s'agit simplement d'une privatisation de l'espace ; ce mouvement s'inscrit dans des objectifs politiques plus larges, qui sont des objectifs normatifs et qui ont trait à la construction des rapports de force. Ce mouvement date en réalité de plus de 20 ans, avec la reconversion de cet investissement public considérable dans le domaine militaire pour en faire un outil commercial, un outil de compétitivité industrielle, un outil de soutien à l'industrie de l'information alors naissante dans les années 1990/2000. Les graines qui ont été semées à cette époque sont à l'origine du *New Space* et de ces nouvelles entreprises qui ont construit avec l'acteur public un rapport nouveau fondé sur un bénéfice mutuel. Opposer acteurs privés et acteurs publics serait une erreur.

Ces évolutions bouleversent le jeu actuel et mettent l'accent sur l'industrialisation, avec des volumes d'activité inédits et une industrie aval puissante capable de valoriser ces investissements. Le regard porté sur l'espace s'est élargi et s'est décalé, l'espace étant désormais vu comme une infrastructure ou une *commodity* parmi d'autres, au service d'une économie plus large. Ceci induit de nouvelles approches, mais également une recomposition du secteur industriel.

Dans ces conditions, que ce soit à propos de l'espace militaire, du développement de la concurrence ou de la mise en place de nouvelles règles, se pose la question de la coexistence des acteurs. Ce surcroît d'activité inédit implique en effet un partage à repenser. Certains parlent de « Far West », avec des industriels qui avanceraient dans les interstices du droit. Le droit n'a toutefois jamais vraiment pensé certains concepts comme les méga-constellations. SpaceX compte par exemple d'ores et déjà plus de 1 600 satellites et vient d'obtenir le droit de placer en orbite plus de 4 000 satellites. Se pose, également, de ce fait, le problème des interférences électromagnétiques.

Au niveau étatique, l'espace reste un bien commun partagé. La sûreté des moyens spatiaux est, en effet, une sûreté collective : si l'un des acteurs produit un débris, tous en pâtiront. Des sujets comme la gestion du trafic spatial ou *Space Traffic Management* (STM) nécessitent une réflexion sur la conception des satellites elle-même, leur utilisation, la gestion de leur fin de vie, ainsi que la conduite des opérations de « rendez-vous de proximité ». Des

industriels envisagent en effet désormais des services de réapprovisionnement en carburant ou même de réparation en orbite. Ceci implique des mouvements de satellites, avec des satellites de plus en plus petits, de plus en plus difficiles à détecter, de plus en plus manœuvrant et qui pourront mener des actions de plus en plus élaborées. Ces évolutions mettent également au pied du mur la communauté internationale, qui a besoin de gérer collectivement ce milieu. Sur ce point, le pays qui imposera sa propre régulation en tirera évidemment bénéfice.

Aujourd'hui, en termes de sécurité, les discussions n'avancent pas très vite. Les grands pays sont arc-boutés sur leurs positions. La Chine et la Russie défendent l'idée d'un traité nouveau qui interdirait notamment le déploiement d'armes dans l'espace. Les Etats-Unis sont favorables pour leur part à un code de bonne conduite, moins formel, et à plus de transparence. Pendant ce temps, les systèmes spatiaux se mettent en place, les objets se multiplient, et la frontière entre activité civile, activité gouvernementale et militaire est de plus en plus floue. Pour la France, l'enjeu est important : il s'agit de bien comprendre la situation spatiale, notamment la situation de ses propres satellites, afin de prévenir toute action hostile.

Mme Isabelle Sourbès-Verger, chercheur au CNRS. –. Je présenterai un point de vue complémentaire : étant géographe, je travaille sur la façon dont le milieu spatial est occupé, ainsi que sur la situation des différents pays du club spatial et le sens qu'ils accordent à ces activités.

Non seulement le spatial a un lien historique avec le secteur militaire, à l'origine du développement des missiles et des satellites, mais il est aussi facteur de prestige pour les États sur la scène internationale. L'ère grandiose stoppée pour l'Union soviétique par la conquête lunaire est encore un élément important dans l'image que la Russie a de son rôle comme grande puissance. Le spatial constitue encore pour elle un marqueur très fort de son image internationale. De la même façon, les Etats-Unis ne se sont jamais vraiment remis du point d'orgue extraordinaire qu'a constitué la marche sur la Lune. Dans le cadre du programme Artemis, qui vise à mettre en place une base en orbite autour de la Lune avant de s'y installer, les États-Unis ont l'ambition de faire marcher une femme ou une personne de couleur sur la Lune et d'y développer une activité. Le programme « Artemis » est le jumeau d'Apollo, en référence à la mythologie.

Si le premier lancement d'un satellite chinois date de 1971, le développement d'une industrie spatiale et de compétences chinoises est plus récent. Le spatial chinois fonctionne sur la base de plans quinquennaux, l'ambition étant de devenir une des premières grandes puissances spatiales, de faire partie du club au plus haut niveau. Nous évoquons beaucoup en Occident la Chine comme une menace potentielle. Quant à elle, elle met en avant le fait qu'elle a toujours été exclue des coopérations internationales, ce qui est un fait, en raison du refus de tout transfert technologique par les Américains, pour justifier le développement de son autonomie spatiale. De fait, la présence aujourd'hui sur Mars de deux rovers, le rover américain et le rover chinois, accrédite l'idée de deux grandes puissances. Les deux rovers sont de nature très différente, mais la réussite chinoise témoigne néanmoins d'une expertise technologique remarquable, alors qu'une mission sur deux vers Mars est un échec.

Le volet militaire, avec le développement de forces spatiales, doit également être examiné. En France, l'exercice d'entraînement « AsterX » témoigne de l'idée que l'espace peut être un lieu d'affrontement et qu'il faut s'y préparer sous l'angle de la défense active. Les Américains réfléchissent plutôt, quant à eux, en termes de contrôle de l'espace.

Des expérimentations nouvelles, en vue d'exploiter par exemple les ressources potentielles d'un astéroïde, sont également lancées. Au-delà du volet scientifique, avec des missions comme Rosetta, ou le retour d'échantillons par les Japonais, l'idée que l'on pourrait exploiter les ressources célestes progresse. Néanmoins, amener ces ressources sur Terre coûterait extrêmement cher. Il pourrait s'agir plutôt d'une exploitation au profit de bases situées dans l'espace. L'exploitation des ressources de la Lune ou d'astéroïdes implique que des activités industrielles soient menées dans l'espace et que l'homme puisse vivre et travailler dans ce milieu.

Le lancement par Elon Musk de SpaceX, avec David Bowie et un véhicule Tesla, illustre une stratégie de communication très impressionnante et témoigne d'une culture industrielle distincte de celle du secteur spatial traditionnel. Si l'on adopte une vision plus terre à terre, le fait d'envoyer une Tesla dans l'espace n'aboutit qu'à produire un débris supplémentaire... mais la communication de SpaceX a atteint le monde entier, et même les Chinois prennent le modèle américain pour horizon.

Les enjeux traditionnels de la conquête spatiale demeurent néanmoins. L'Iran, qui est une puissance spatiale depuis 2009, la Corée du Nord, depuis 2012, et la Corée du Sud, depuis 2013, mettent en avant ces enjeux d'image, de souveraineté et de représentation internationale. La mission des Émirats Arabes Unis autour de Mars en est également l'illustration. Toutefois, les EAU ont été qualifiés de « puissance spatiale », alors qu'une puissance spatiale se définit par le fait de disposer de son propre lanceur, de le tirer depuis son territoire ou depuis une base contrôlée, et d'être en mesure de fabriquer ses propres satellites. Les Émirats ont, en réalité, constitué une équipe scientifique internationale, qui a travaillé en collaboration avec des universités américaines. Ils ont, en outre, acheté un lancement sur un lanceur japonais. La distinction entre puissance spatiale et activité spatiale semble ainsi s'estomper, grâce aux efforts de communication très impressionnants déployés par certains acteurs.

Le développement par la Chine de sa station spatiale mérite également d'être évoqué. En Chine, il n'y a pas de politique de stop-and-go. L'ambition est très claire : la Chine souhaite être présente sur l'ensemble des activités spatiales. Elle connaît néanmoins aussi des retards, par exemple dans la mise en œuvre de sa station spatiale. Les réalisations chinoises sont remarquables mais finalement relativement normales, pour une grande puissance disposant de moyens importants. La station chinoise ne sera pas comparable à l'ISS. Elle sera similaire à la station Mir d'avant les années 2000. Néanmoins, cette station sera en fonctionnement au moment où l'ISS s'interrompra. Les plans de Donald Trump en vue d'une reconquête de la Lune en 2024 paraissent compromis. Dès lors, la Chine devrait inviter des pays tiers à utiliser sa station. Je ne sais pas si Thomas Pesquet apprend déjà le chinois mais, de fait, un astronaute a besoin de s'entraîner, d'acquérir de la compétence et de l'expérience.

Les lancements de satellites restent aujourd'hui très majoritairement américains, traduisant l'hyperpuissance spatiale américaine. La question pour les Européens est de déterminer si les Américains dictent la future norme et l'objectif, ou si leurs modes de fonctionnement sont simplement la manifestation d'un écosystème profondément différent du nôtre. SpaceX, à l'origine d'un projet de constellation comprenant entre 10 000 et 40 000 satellites, vit de l'achat par les États-Unis de ses lanceurs pour des missions gouvernementales, civiles et militaires. Aucun industriel au monde ne bénéficie d'un tel soutien, pas même les industriels chinois, qui sont encore aujourd'hui des entreprises d'État. On a ainsi une coexistence de modèles complètement différents.

En termes de budget, les Etats-Unis disposent d'environ 50 Mds\$ par an, l'Union européenne de 12 ou 13 Mds\$. La Chine n'a pas de budget spatial officiel pour des raisons tenant à son organisation, mais son budget est sans doute désormais comparable au budget européen. Le budget de la Russie s'élève à 4 à 5 Mds\$, tout comme celui du Japon. Le budget de l'Inde est de près de 2 Mds\$. Au total, par rapport au PNB, la place du spatial est particulièrement importante aux Etats-Unis et en Russie. Quels sont toutefois les résultats concrets obtenus avec ces budgets ? Les Russes montrent que l'on peut faire beaucoup avec des budgets modestes – auxquels il faudrait toutefois ajouter les revenus des lancements de Soyouz - mais en ayant des activités différentes, plus rustiques. La voie chinoise est, à cet égard, intermédiaire. La Chine entend, en effet, éviter la démesure des investissements américains, tout en se positionnant sur des projets plus modernes que la Russie. L'écart entre les Etats-Unis et le reste du monde est néanmoins tout à fait marquant.

En termes de lancements, la préférence nationale prévaut généralement. Tous les satellites russes ont ainsi été lancés en Russie. Pour les Etats-Unis, en revanche, des satellites sont lancés par la Russie, l'Europe ou même, à une époque, la Chine (Iridium). Jusqu'en 2015, l'Europe utilisait ses propres lanceurs ; le développement des petits lanceurs devrait entraîner des fragmentations nationales. Le spatial reste en effet couplé à des enjeux nationaux, ce qui explique les difficultés constatées au niveau européen. Plusieurs enjeux pourraient toutefois être pris en compte au niveau européen, en particulier la gestion du trafic spatial et la surveillance spatiale, qui consiste à identifier l'ensemble des satellites et leur nationalité. Aujourd'hui, seuls les Etats-Unis, et dans une moindre mesure la Russie, sont capables de savoir à qui appartiennent les différents satellites et quelles sont leurs orbitographies. Si les Etats-Unis décidaient d'attaquer un satellite chinois au motif que celui-ci constituerait une menace, nous serions dans l'incapacité de nous prononcer en temps réel sur la réalité de cette menace. Je suis très surpris que le programme de surveillance spatiale, porté par l'Union européenne, qui avance lentement, ne suscite pas davantage d'efforts de la part des Européens. C'est un enjeu stratégique majeur.

Sur la notion de « puissance spatiale », je suis frappée par l'importance accordée à la vulgate américaine. Pourquoi les Chinois ne se poseraient-ils pas sur la Lune ? Il s'agit bien d'augmenter les capacités chinoises, puisque les Chinois veulent être parmi les premiers dans le domaine spatial. Mais représenter cela systématiquement comme une menace risque de créer une prophétie autoréalisatrice. Les Chinois instrumentalisent d'ailleurs aujourd'hui très habilement cette représentation de leurs compétences. Ce sont les Américains eux-mêmes qui estiment que leur suprématie est menacée par la Chine, ce que les média chinois ne manquent pas de reprendre. Il y a pour les Européens un discours autonome à trouver, sans tomber ni dans la naïveté ni dans la dénonciation de l'autre.

La politique spatiale chinoise met en avant le spatial militaire. La Chine a eu d'abord besoin du spatial pour développer ses infrastructures, notamment en matière de télécommunications. Mais aujourd'hui, l'armée chinoise intègre la dimension spatiale. Le volet militaire s'autonomise depuis 2015 au sein de la politique spatiale chinoise. Cette politique n'est pas dirigée par les militaires, mais par les instances politiques chinoises, qui intègrent systématiquement l'outil militaire. En ce sens, la commission militaire centrale intègre enjeux civils et enjeux militaires, d'où cette idée de la dualité de l'intégration civilo-militaire. Les capacités spatiales militaires chinoises devraient ainsi monter en puissance très rapidement. La Chine met toutefois en avant des capacités essentiellement défensives. La course aux armements dans l'espace est peu bénéfique pour elle. Empêcher le développement d'armes dans l'espace revient avant tout à pénaliser les Etats-Unis. La Russie adopte d'ailleurs la même position.

En matière de diplomatie spatiale, la Chine développe une stratégie d'influence. Elle peut d'autant mieux le faire qu'elle est exclue de toute technologie américaine et n'est donc tenue par aucune réglementation sur les transferts de technologies. La Chine se pose ainsi comme une alternative internationale, ce qui pose des questions importantes en termes de sécurité.

Le spatial russe est, pour sa part, en recherche d'un projet politique. La Russie a un outil spatial militaire qu'elle a développé pendant la guerre froide et qu'elle continue plus ou moins à entretenir. Cet outil lui sert à obtenir une reconnaissance sur la scène internationale, face à une compétition chinoise indirecte. La Russie se trouve en position de faiblesse, puisque l'on parle peu d'elle, tandis que la Chine met en œuvre des projets, notamment vers Mars, dont elle est incapable. La Russie cherche à multiplier les démonstrations offensives, en faisant parler d'elle en matière d'actions militaires potentiellement offensives dans l'espace.

Enfin, l'Inde, qui était partie à des programmes internationaux civils ouverts à l'ONU, envisage désormais d'envoyer un homme dans l'espace, ce qui est contraire à sa philosophie passée.

L'espace est-il alors un futur champ de bataille ? Certes, l'espace est un milieu de plus en plus convoité, avec des enjeux de sécurité majeurs notamment pour les États-Unis. L'espace devient important pour tous les pays. La question est désormais de savoir si la guerre dans le milieu spatial ressemble à la guerre dans d'autres milieux et s'il y a un bénéfice à faire la guerre dans l'espace, dans un contexte où les satellites militaires opérationnels sont majoritairement américains, en particulier dans le domaine des programmes technologiques.

M. Cédric Perrin, président. – Merci pour ces présentations passionnantes.

M. Olivier Cigolotti. – M. Pasco, vous avez évoqué dans votre conclusion la question de la régulation. Vous avez rappelé que l'espace était un bien commun, partagé et sans frontière. Aujourd'hui, il serait inconcevable de ne pas avoir de régulation de la circulation aérienne. Pourtant, vous avez évoqué le lancement en grappes de petits satellites et de nano-satellites, certains étant à la fois incontrôlés et indétectables, ce qui risque de provoquer des incidents à l'image de celui intervenu entre Starlink de SpaceX et Aeolus de l'ESA en septembre 2019.

Quels sont les outils de régulation envisageables ? Quelles instances pourraient en assurer la mise en œuvre ? Est-il concevable d'assurer une régulation entre spatial civil et spatial militaire ?

M. Pascal Allizard. – Nous travaillons avec plusieurs collègues à un rapport sur la puissance chinoise en Europe, qui intègre le volet spatial. Nous nous interrogeons notamment sur la relation entre la Chine et la Russie. Il nous semble que la Russie dispose encore d'un avantage technologique, dont la vente fait partie des enjeux du rapprochement actuel avec la Chine. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

Mme Gisèle Jourda. – D'après un responsable de l'IFRI, Moscou pourrait se servir de la main tendue de la Chine dans le domaine spatial. Qui est gagnant dans l'accord entre ces deux pays ? Comment envisagez-vous cette redistribution des cartes ?

M. Pasco a évoqué la gestion du trafic spatial. Comment cela se dessine-t-il ?

M. André Gattolin. – Mme Sourbès-Verger, vous avez montré la dimension symbolique de l'espace, qui renvoie à l'imaginaire humain. Les voyageurs de l'espace ne sont-ils pas appelés « astronautes », « cosmonautes », « taïkonautes » ou encore « vyomanaute »... ? Cela démontre une parcellisation de l'espace. D'autres noms émergeront-ils ?

M. Jean-Marc Todeschini. – Où peut conduire l'arrivée massive depuis 2000 d'acteurs privés dans l'espace ? Le projet Starlink s'apparente à un WiFi planétaire. Blue Origin a aussi un projet impliquant plus de 3000 satellites. De nombreux acteurs seront présents et des dizaines de milliers de satellites se retrouveront en orbite. Peut-on continuer avec cette seule institution qu'est l'Union internationale des télécommunications (UIT), souvent contournée pour des raisons de confidentialité ? Se pose, en outre, le problème de la pollution.

Face à ces enjeux, quels outils les Etats peuvent-ils mobiliser, dans un contexte de vide juridique ? Au-delà des questions de défense, nous sommes face à une guerre économique. A quel moment une nation pourra-t-elle considérer qu'elle est agressée, ne serait-ce que commercialement ? Y a-t-il des règles d'engagement à définir ? Nous savons bien, en matière militaire, que le dernier recours serait l'usage de la force avec l'attaque des stations terrestres dont les conséquences seraient considérables.

M. Xavier Pasco. – Je traiterai les questions relatives à la régulation. Que souhaitons-nous réguler ? La gestion du trafic spatial renvoie à l'émergence des méga-constellations. Vous n'avez pas cité le projet chinois StarNet : la Chine a déposé un dossier auprès de l'UIT pour 13 000 satellites de télécommunications. Tous ces satellites étant placés sur une orbite basse, nous assistons à une densification voire à une congestion.

Plusieurs forums d'échanges coexistent. Le comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, au niveau des Nations Unies, cherche à établir des mesures de développement durable des activités spatiales (*Long-Term Sustainability* ou LTS). Les pays se sont accordés sur quelques grands principes, mais butent sur les détails. Les Nations unies sont un forum nécessaire, pour universaliser les discussions, mais non suffisant, car les discussions dans le détail se font ailleurs, dans différents cadres.

La gestion du trafic spatial porte sur les débris, sur l'organisation de « rendez-vous », consistant à rapprocher un satellite d'un autre et éventuellement à y intervenir, ainsi que sur les interférences entre les systèmes. Ces différents sujets sont traités dans des instances distinctes. L'UIT est aujourd'hui une chambre d'enregistrement de projets nationaux. L'UIT s'assure simplement que le système présenté n'empêchera pas explicitement un autre système de fonctionner. Or aujourd'hui, les méga-constellations ne sont pas vues comme empêchant explicitement d'autres systèmes de fonctionner. Néanmoins, la multiplication de ces différents systèmes évoluant sur des orbites et fréquences voisines rendra de plus en plus difficile le bon fonctionnement des infrastructures terrestres qui en dépendent. Concernant les débris, un *gentleman's agreement*, dans le cadre de la Commission inter-agences de gestion des débris (IADC) prévoit, par exemple, la destruction dans l'atmosphère d'un satellite en orbite basse dans un délai de 25 ans après sa fin de vie. Un satellite géostationnaire doit être neutralisé dans une orbite « cimetière ». Il ne s'agit toutefois que de recommandations.

Le STM (*Space traffic management*) est ainsi devenu un objet possible de confrontation des intérêts. Les règles exigeront un certain niveau de performance, créant des distorsions de compétitivité. L'Europe se saisit du sujet, en lançant différents projets d'études.

La Fondation pour la recherche stratégique coordonne, dans ce cadre, un projet d'étude des régulations, comportant un volet technologique, ainsi que des volets juridiques, politiques et une analyse des conséquences économiques associées. La réflexion sur l'internationalisation des règles prend également de l'importance aux Etats-Unis.

Concernant la place des acteurs privés à l'avenir, il nous manque une gestion internationale raisonnable du développement de ces acteurs. Vous avez évoqué un vide juridique. Effectivement, aujourd'hui, un pays, en fonction de la loi spatiale qu'il s'impose à lui-même, peut donner le droit à une entreprise de conduire son activité industrielle dans l'espace. En novembre 2015, les Etats-Unis ont d'ailleurs voté une loi autorisant les entreprises privées à exploiter des ressources extra-terrestres. Ce vote a été très discuté au niveau international, au regard du traité de 1967 qui consacre le principe de non-appropriation de l'espace extra-atmosphérique comme un principe cardinal du droit international. Un certain nombre de juristes considèrent que « l'exploitation » n'est pas « l'appropriation ». Les grandes puissances spatiales, notamment les Etats-Unis, font pression pour faire évoluer la réflexion juridique. En Europe, nous sommes à la croisée des chemins et nous devons avant tout prendre conscience collectivement de la nécessité de faire valoir nos compétences et nos intérêts.

Mme Isabelle Sourbès-Verger. – Je répondrai en premier lieu à la question de M. Gattolin. Effectivement, des noms différents sont donnés aux voyageurs de l'espace, mais nous imposons à tous la racine grecque « naute ». Les Chinois ont ainsi deux noms, « taïkonaute » (« taïk » étant le milieu) et « yǔhángyuán » (navigateur de l'espace), mais ils ont choisi d'adopter le modèle international avec le terme de « taïkonaute ». Les Indiens ont également leur propre nom. Il n'y a en revanche pas de nom japonais ni de nom européen. Les Européens, à l'initiative de la France, ont tenté de lancer le vocable « spationaute » au milieu des années 1980. L'ESA a toutefois des « astronautes » et, à une époque, Jean-Pierre Haigneré, qui a volé à bord de vaisseaux russes, s'appelait lui-même « cosmonaute ». Ceci témoigne sans doute du fait que ni l'Europe ni le Japon ne se sont dotés de moyens autonomes. Le nom qui sera donné aux touristes de l'espace reste à définir.

Les diplomaties spatiales de la Russie et de la Chine sont parfois en concurrence, par exemple en Égypte. Russie et Chine constituent, en effet, des alternatives aux yeux d'un certain nombre de pays, que ce soit en Amérique latine ou au Moyen-Orient.

La coopération entre la Russie et la Chine est très ancienne. Depuis la fin de l'Union soviétique, la Chine a fait partie des pays qui se sont intéressés à la récupération des capacités soviétiques. Le programme spatial habité chinois vient directement de la coopération initiée en 1991, même si la Chine a eu à cœur de le développer par elle-même, ayant mis plus de 10 ans, entre 1991 et 2003, pour construire son propre vaisseau avec son propre lanceur et son propre module. Les liens sont anciens. Il y a, par exemple, une seule agence Roscosmos à l'étranger, à Pékin, et la grande université technologique chinoise située à Harbin a longtemps intégré de nombreux enseignants d'origine russe. Les acteurs du spatial chinois de plus de 50 ans connaissent d'ailleurs souvent la langue russe.

Les Russes et les Chinois ont aussi en commun de se sentir à l'écart du monde occidental. La politique des sanctions pénalise la Russie, notamment dans le domaine spatial, car elle ne dispose pas, contrairement à la Chine, d'une autonomie dans le domaine des composants électroniques ou de l'innovation. Les deux acteurs ont ainsi un intérêt mutuel bien compris à nouer leurs compétences. L'avance technologique des Russes dans le domaine du spatial militaire reste nette, par exemple en matière d'alerte avancée, c'est-à-dire la

capacité d'un satellite à détecter des tirs de missiles. Aujourd'hui, la Russie a signé un accord de coopération avec la Chine sur ce sujet.

Jusqu'où la Russie sera-t-elle prête à céder ses dernières briques d'avance technologique à la Chine ? La réponse n'est pas évidente, d'autant plus que du côté chinois, il y a toujours une volonté d'émancipation. La déclaration au sujet du projet de station lunaire russo-chinoise a d'abord été effectuée par les Russes. Les Chinois n'ont en effet pas nécessairement besoin des Russes pour maintenir leur programme, alors que les Russes ont besoin de trouver un allié. Or l'allié traditionnel qu'étaient les États-Unis est désormais moins attractif, car la Russie serait traitée en *junior partner* alors qu'elle était au cœur du projet d'ISS. La Russie cherche ainsi à coopérer avec d'autres acteurs, tandis que la Chine crédibilise son image d'alternative en s'adossant à la Russie. Cela nous pose, à nous Européens, un problème réel. D'autres puissances s'agrégeront-elles à ce noyau ? Si l'Inde et la Chine ne sont pas toujours dans de bons termes diplomatiques, l'Inde pourrait toutefois chercher à se positionner là où elle retirera le plus d'avantages, d'autant plus que sa coopération avec la Russie est ancienne.

La Russie et la Chine sont aujourd'hui toutes deux bénéficiaires de la coopération, mais pour combien de temps ? Leur projet est-il en mesure de prendre de l'ampleur, d'être autre chose qu'une alternative en creux au modèle américain ? La Turquie, qui annonce également vouloir développer un programme lunaire, pourrait par exemple être intéressée par les propositions de la Chine et de la Russie.

Ainsi, la Russie dispose de briques technologiques dont ne dispose pas la Chine, en particulier dans le domaine militaire. Mais la Chine s'inscrit dans une évolution plus dynamique.

M. Gilbert Roger. – L'Europe a probablement sous-doté ses programmes spatiaux, mais les délais nécessaires à la définition d'une position commune au niveau européen ne constituent-ils pas un handicap supplémentaire ? Quel est, par ailleurs, l'impact du Brexit ?

M. Jacques Le Nay. – M. Pasco, certains redoutent une monopolisation de l'espace par les entreprises. Quel est l'impact de l'importance croissante du secteur privé ?

Mme Sourbès-Verger, « *faire de l'espace est devenu moins cher* », a expliqué Thierry Breton en janvier dernier. Dans quelle mesure cette affirmation est-elle vraie ? Comment réconcilier « *faire de l'espace* », et toutes les innovations et découvertes qui en découlent, avec les enjeux environnementaux ?

Mme Nicole Duranton. – Je suis élue de l'Eure, où la ville de Vernon est pionnière en matière d'industrie spatiale. Le Président de la République nous a rendu visite le 12 janvier dernier pour évoquer l'avenir des filières de l'espace et de l'hydrogène. Après la conception des fusées françaises Véronique et Vesta, le site de Vernon a mis au point et fabriqué Viking, le moteur de la fusée européenne Ariane. Aujourd'hui transformé en campus de l'espace, le site de Vernon regroupe plusieurs entreprises, dont ArianeGroup, leader européen des lanceurs spatiaux. Dans le cadre du plan de relance, Emmanuel Macron a annoncé que 500 M€ seraient investis dans le spatial, dont 30 M€ pour le site de Vernon, ainsi que 2 Mds€ dans le plan de relance ArianeGroup, qui utilise déjà de l'hydrogène pour la propulsion des lanceurs Ariane et qui vient de conclure un partenariat avec Engie pour produire de l'hydrogène liquide d'origine renouvelable à destination du transport maritime.

On sait que le site de Vernon est un site d'excellence en matière de propulsion à l'hydrogène. 15 des 30 M€ seront investis pour gagner un an sur le projet Prometheus. ArianeGroup vise à développer pour l'Agence spatiale européenne un démonstrateur de moteur de fusée à bas coût et potentiellement réutilisable. Quand il y a plus de concurrence, « *nous devons mieux nous organiser, innover davantage* » a déclaré le Président de la République. La société d'Elon Musk a déjà recours à des fusées réutilisables quand l'Europe a reporté à 2022 le premier vol de sa nouvelle fusée Ariane 6 et s'interroge sur les technologies à mettre en œuvre pour la génération suivante de lanceurs.

Dans ce contexte, comment la France pourrait-elle se saisir de ce principe de réutilisation ? Comment garantir la souveraineté des Etats sur les entreprises dans le cadre de l'aventure spatiale, qui produit un grand nombre de données à caractère confidentiel et exclusif ? Pensez-vous que 500 M€ soient suffisants et comment flécher au mieux ces fonds ?

M. Hugues Saury. – Ma question avait trait à l'évolution du droit international face à l'arsenalisation anarchique de l'espace. Cela a été abordé, mais pouvez-vous approfondir ce point ?

M. Philippe Folliot. – L'espace est, à certains égards, le *far west* des temps modernes, avec des règles floues et une multiplicité d'acteurs publics, privés, civils et militaires. L'Europe doit prendre en compte l'ensemble de cet environnement. C'est du reste ce qui a guidé la décision de transformer notre armée de l'air en armée de l'air et de l'espace, et de positionner le commandement de l'espace à Toulouse. Que pensez-vous de ce choix ? Qu'en est-il des modalités de déploiement de ce commandement et de la complémentarité à trouver avec les acteurs de l'espace civil et notamment avec le CNES ? Les acteurs du CNES ne pourraient-ils pas avoir un statut de réserviste de l'armée de l'air et de l'espace pour pouvoir agir à la fois dans le domaine civil et dans le domaine militaire, dans le cadre d'une intelligente mutualisation des compétences ?

Mme Isabelle Sourbès-Verger. – Sur la question des compétences croisées civiles et militaires en France, ce n'est pas un hasard si le commandement a été positionné à Toulouse, puisque le CNES y est déjà présent. La question de la constitution d'une réserve est intéressante, mais vous auditionnerez sans doute d'autres personnes plus compétentes que moi sur le sujet. Une montée en puissance est indispensable.

La terminologie de « *Far West* » convient bien à la situation américaine, avec l'idée de ce mythe américain transposé dans le domaine spatial. Néanmoins, le droit international, en dépit de ses lacunes, rend tous les Etats responsables des activités menées dans l'espace. Elon Musk ne fait, en ce sens, que ce que l'Etat américain l'autorise à faire, sans limite véritable en termes de droit international. L'autorisation par la *Federal communications commission* (FCC) américaine du développement des constellations oblige l'UIT à examiner si une constellation déjà autorisée peut poser un problème aux autres. Cela démontre la difficulté à réguler les lois nationales dans un cadre international. C'est la raison pour laquelle les Etats-Unis cherchent à signer des accords multilatéraux, notamment sur la mise en place d'une possible zone de sécurité sur la Lune, ce qui n'est pas sans poser la question de l'appropriation de l'espace. La Russie a d'ailleurs immédiatement opposé son veto à ce projet pour éviter que ce multilatéralisme ne devienne, par la coutume, une règle. Le traité de 1967 établit le principe de liberté dans l'espace, mais il faut déterminer jusqu'où on préserve cet usage de l'espace comme bien commun.

S'agissant des enjeux environnementaux, aujourd'hui, la question du coût carbone de l'activité spatiale reste peu posée, tout comme celle de ses impacts potentiellement négatifs sur l'atmosphère. On évoque l'espace comme un moyen de gérer l'environnement terrestre grâce à la maîtrise des données. Mais qu'en est-il de la durabilité des activités spatiales ? C'est une question pour l'avenir, dont les Européens pourraient se saisir, en identifiant des appuis sur ce sujet.

Quant à la souveraineté européenne, la vraie difficulté est de s'entendre sur un projet spatial commun. Les technologies spatiales restent, malgré tout, assez onéreuses. S'il y a déjà deux constellations américaines, quel peut être l'intérêt d'une constellation européenne ? Ce débat avait déjà été engagé pour la navigation. En réalité, les Européens avaient besoin de développer Galileo pour des raisons d'indépendance. La situation est peut-être identique pour les constellations, mais encore faut-il identifier une autre cible de marché si la question est posée en termes économiques.

Le Brexit peut poser des problèmes aux entreprises spatiales européennes qui intégraient un volet britannique. En outre, l'Agence spatiale britannique prend de l'ampleur et peut se poser comme concurrente.

Un accord politique doit en tout état de cause être trouvé au niveau européen. Sur de nombreux sujets, l'Europe peut avoir une voix et porter une politique spatiale, même si les instances actuelles ne s'y prêtent pas bien.

M. Xavier Pasco. – L'espace a été pour l'Europe un vecteur d'identité commune, misant sur l'excellence et sur un projet positif de découverte de l'espace. A ce titre, avec l'Agence spatiale européenne ou les *flagship programs* tels que Copernicus ou Galileo, les résultats restent, malgré tout, remarquables au regard des investissements relativement modestes réalisés. ArianeGroup ou d'autres fabricants dans le domaine des satellites tiennent en effet le haut du pavé international au plan technologique.

Le départ de la Grande-Bretagne est un élément important s'il s'agit de mettre en place une politique volontariste, même si la Grande-Bretagne a toujours été prudente dans le domaine spatial, et même si ses contributions sont réduites dans le secteur du lancement. Je pense que la Grande-Bretagne s'engagera désormais dans des coopérations, en les recentrant éventuellement sur les Etats-Unis, voire d'autres acteurs.

La monopolisation de l'espace par les entreprises privées constitue effectivement une réalité. Les Etats restent néanmoins globalement responsables des activités qui se déroulent dans l'espace, avec la notion de responsabilité de l'Etat de lancement. Le droit qui s'applique à l'espace reste ainsi un droit public international impliquant la responsabilité étatique. Les flux d'argent sont, en outre, d'abord des flux d'argent public. Cette suractivité de SpaceX tient au fait que les Etats-Unis dépensent beaucoup plus que d'autres pays dans le domaine spatial. Rien ne sert en effet de réutiliser un lanceur si vous avez peu de charges à lancer. Le marché du lancement est constitué d'environ 110 lancements par an. La plupart sont des lancements gouvernementaux, souvent dévolus à des lanceurs nationaux. L'Europe n'a pas ce volume institutionnel de satellites à lancer. La question de la réutilisation des lanceurs se pose donc différemment pour elle.

SpaceX a mis la barre très haut en termes de compétitivité avec Falcon 9. Si la filière spatiale européenne se positionne sur des missions moins nombreuses, plus pointue, il faudra diminuer les coûts unitaires de lancement, grâce à des travaux d'optimisation, de

fabrication 3D etc. *In fine*, ce qui nous manque en Europe, c'est une vision de ce que l'on souhaite faire en 2040 dans l'espace. Quelle est notre position dans le domaine de l'exploration habitée ? Aujourd'hui, les Européens se positionnent comme les « anges gardiens » de la Terre, avec Copernicus et l'idée d'un espace « utile ».

L'occupation de l'espace acquiert une dimension industrielle, avec les méga-constellations et l'importance croissante de l'espace Terre-Lune. Le programme Artemis est moins important pour ce qui est de la Lune que pour ce qui concerne l'espace Terre-Lune. Les industriels américains l'ont bien compris et s'inscrivent dans le sillage de la NASA qui achète des prestations de services, par exemple le ravitaillement de fret pour la station circumlunaire. Ce sont ainsi des logisticiens qui sont en train d'investir l'espace, aussi bien pour les infrastructures satellitaires que pour ces infrastructures de services.

Dans ce contexte, les Européens doivent se positionner. Nous pouvons choisir l'espace « utile » mais pourquoi ne pas exploiter bien davantage ce choix au niveau politique ? C'est une orientation majeure. L'administration Biden vient d'ailleurs d'accorder des crédits à la NASA pour qu'elle reprenne pied dans le domaine du suivi de l'environnement terrestre.

Les Européens doivent déterminer ce qu'ils souhaitent faire dans le milieu spatial. Souhaitons-nous participer à la grande architecture américaine ? Nos choix seront structurants pour l'industrie. Un débat public européen est indispensable. Que veut-on être dans l'espace ?

L'environnement lui-même sera teinté par le type d'activités que l'on va mener et par le rapport public-privé. Sur ce point, il faut éviter d'opposer public et privé. Le développement de l'activité privée ne s'accompagne pas d'un retrait du secteur public. Il s'agit, en réalité, de nouvelles modalités d'occupation de l'espace par certains pays qui se mettent en place. La NASA ne conçoit plus les fusées ; elle les achète, mais son rôle reste majeur. Ces mouvements s'inscrivent dans un droit international relativement souple et flou.

Concernant la notion d'arsenalisation, il y a l'idée que nous commençons à habiter l'espace différemment. L'espace Terre-Lune devient un enjeu central. Dès lors, il y aura une volonté de territorialiser, avec notamment l'ambition de signer des accords bilatéraux sur les activités lunaires, l'accord américain comptant du reste déjà 8 ou 9 signataires. Le droit actuel n'interdit que le déploiement d'armes de destruction massive en orbite et la présence de militaires sur la Lune. Les possibilités ouvertes restent, en réalité, considérables.

En matière de régulation, l'organisme ISO est extrêmement actif dans les discussions entre industriels pour établir de nouvelles régulations concernant les matériels déployés dans l'espace. Les industriels y sont évidemment extrêmement attentifs.

Mme Isabelle Sourbès-Verger. – Les Américains pensent effectivement l'espace de manière cohérente et établissent les règles du jeu. De nombreux Etats considèrent que le droit international doit l'emporter, mais n'ont pas les leviers pour se faire entendre. Les Européens pourraient agir en faveur d'une agence internationale de régulation.

Au-delà du droit des activités spatiales, il y a toutes les régulations classiques applicables au milieu spatial. De plus en plus d'acteurs sont des acteurs de droit international privé. En Europe, nous développons la notion d'entreprises de souveraineté, incluant le secteur spatial.

Nous sommes 4 ou 5 à travailler en Europe dans le domaine des sciences humaines et sociales sur le secteur spatial, alors que la plupart des Américains sont formés à l'approche des questions spatiales. Même l'ISU (*International Space University*) à Strasbourg a été pensée par les Américains, bien que l'Agence spatiale européenne en soit un des principaux contributeurs.

Les Européens ont pourtant le poids suffisant pour peser dans le domaine spatial. Notre meilleure garantie, en termes de sécurité, reste de proposer les réglementations qui s'appliqueront dans le monde de demain.

M. Cédric Perrin, président. – Merci à tous. Cette audition était passionnante. Le nombre de questions montre l'intérêt de notre commission pour ces questions. L'espace est, en effet, un sujet essentiel pour notre défense. Quant à l'état du droit, nous avons bien compris que les enjeux étaient considérables, mais dans un monde où le multilatéralisme est de moins en moins la règle, il risque d'être difficile de trouver un consensus.

La réunion est close à 11 h 55.

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

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 26 mai 2021**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de MM. Pascal Cormery, président et François-Emmanuel Blanc, directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons ce matin MM. Pascal Cormery, président, et François-Emmanuel Blanc, directeur général, de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

J'ai en effet souhaité que nous fassions un point sur la situation de la Caisse et en particulier sur ses actions dans le domaine des retraites.

La question des petites retraites est bien connue du Sénat et de notre commission. Les causes sont bien identifiées : la faiblesse des revenus et des cotisations moins élevées sur ces faibles revenus.

Le Gouvernement a annoncé que le texte portant la pension minimale des agriculteurs à 85 % du Smic, adopté au Sénat après de nombreuses péripéties, serait mis en œuvre en novembre prochain. Pourquoi novembre ?

Nous voudrions savoir où en est le degré de la préparation de la caisse, en particulier de ses systèmes d'information, pour la mise en œuvre de ce dispositif et obtenir des précisions sur son financement. Nous avons compris que des difficultés particulières persistaient dans les outre-mer et nous souhaiterions des précisions sur ces dernières et dans quel délai elles pourront être résolues.

Alors que l'Assemblée nationale examinera le 17 juin prochain une proposition de loi relative aux conjoints collaborateurs, dans quelle mesure les nouveaux outils de liquidation des pensions, notamment la liquidation des régimes alignés, permettent à la CCMSA d'identifier les bénéficiaires de retraite inférieure à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et de s'inscrire dans une logique « d'aller vers » ces personnes. Nous sommes frappés dans nos départements par l'interpellation de personnes bénéficiaires de pensions très faibles alors qu'il existe des outils pour leur procurer très rapidement un revenu plus élevé.

Je vous laisse la parole.

M. Pascal Cormery, président de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). – Je prends quelques instants pour présenter la CCMSA. Nous avons 5,5 millions de ressortissants, plus de 16 000 élus, 14 000 salariés et 9 000 salariés sur l'offre de services dans nos différentes associations. Nous sommes à la fois un organisme de protection sociale, le deuxième après le régime général, et une organisation professionnelle agricole. Nous avons une gouvernance assumée par nos ressortissants, les salariés du monde agricole, les employeurs de main d'œuvre et les exploitants à titre principal. Nous avons la

spécificité de disposer en notre sein de l'ensemble des branches maladie, famille et retraite. Je reviendrai sur les cotisations. Nous avons aussi la particularité d'appeler les cotisations pour un certain nombre d'organismes conventionnés comme les organismes de formation, et d'autres opérateurs comme le Fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE), et aussi la CSG et CRDS pour le compte de l'État. Nous sommes aussi opérateur dans le cadre de l'infogérance pour la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV), la SNCF, la RATP... Nous disposons de plateformes pour la CAF. Depuis le 1^{er} janvier 2021, nous assurons l'infogérance pour les assemblées sur l'assurance maladie. Nous avons également cette capacité à offrir, au-delà de la mission de service public qui nous incombe, une offre territoriale pour le soutien économique aux producteurs en période de crise, des actions fortes et de la présence humaine sur les territoires suite aux rapports Damaisin et Cabanel sur la prévention psychologique du mal-être dans le monde agricole.

Concernant les personnes les plus âgées, nous avons un partenariat avec la CNAM, nous assumons les actions du bien vieillir grâce à notre association l'Association de santé, d'éducation et de prévention sur les territoires (ASEPT) en relation étroite avec le régime général.

Concernant l'ingénierie de projets sur les territoires, parmi lesquels la lutte contre les déserts médicaux, nous apportons notre ingénierie en matière de formation des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) et des hôpitaux de proximité, de développement social territorial, de soutien aux aidants, des micro-crèches... Nous avons un rayon d'actions important. Nous disposons de 210 associations implantées localement fédérées au sein de 29 MSA Services.

Je n'oublie pas la présence d'acteurs importants comme le réseau Présence Verte qui soutient les personnes isolées, le réseau national des maisons d'accueil et de résidence pour l'autonomie (Marpa) ou encore des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), qui accompagnent les personnes âgées ou en situation de handicap.

Dans le cadre des Marpa, le Covid a été bien géré et nous avons eu peu de cas difficiles dans ces petites unités de vie, qui regroupent entre 25 à 30 personnes.

Enfin, nous avons 30 espaces labellisés MSA dans les maisons France services, avec un objectif de 200. C'est un partenariat avec le ministère de la cohésion des territoires avec comme objectif le maintien sur les territoires ruraux des services publics et une expertise sur l'ensemble des branches de la protection sociale. 54 % des demandes adressées à France services concernent la protection sociale.

Nous sommes enfin, comme tous les cinq ans, en pleine négociation sur la convention d'objectifs et de gestion (COG). C'est la première fois que les pouvoirs publics acceptent que nous proposons des évolutions d'effectifs selon les orientations et actions. Nous avons fixés trois objectifs pour cette COG : une protection sociale efficiente en améliorant la protection sociale de base, une réponse aux nouveaux enjeux du monde agricole (valorisation du métier, avenir de la ruralité...) et la consolidation de son rôle comme relai de service de l'État au plus près des populations.

Je rappelle que la loi de 1948 nous autorisait à mener l'ensemble de ces actions. Il était inscrit dans le code rural que nous pouvions mener des actions pour la population rurale dans son ensemble.

Nous avons commencé les négociations depuis environ 15 jours, mais nous sommes désagréablement surpris par l'attitude des conseillers techniques de nos ministères de tutelle, qui considèrent une nouvelle fois qu'il faut diminuer les effectifs au moment même où Olivier Véran avait fait remarquer l'importance de conserver la MSA sur les territoires et dans l'accompagnement des populations en cette période particulièrement difficile.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Lors de votre dernière audition fin mars, nous avons évoqué plusieurs points parmi lesquels les retraites agricoles, les agriculteurs en détresse, les maisons France services et votre action en matière d'accès aux soins et de soutien aux CPTS. Le texte sur la prévention de la santé au travail va arriver au Sénat. Pourriez-vous nous faire un point sur la COG ? Puis mes collègues vous poseront des questions.

M. François-Emmanuel Blanc, directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA). – Notre démarche vis-à-vis de la négociation de notre COG part d'une vision stratégique à l'horizon 2025, portée par 18 mois de débats entre l'ensemble de nos élus et collaborateurs et traduite dans un Livre blanc qui a sollicité plusieurs parlementaires : M. Alain Milon, sénateur, sur la retraite, M. Daniel Gremillet, sénateur, sur la présence des services publics dans les territoires ruraux, Mme Brigitte Bourguignon, députée, sur la dépendance, et M. Thomas Mesnier, député, sur la santé dans les territoires. Cette démarche s'est traduite dans une proposition de COG rédigée l'été dernier.

Le premier engagement de la MSA est d'améliorer la qualité de service sur tous les segments de notre offre et de façon homogène sur le territoire, notre service de base étant constitué par les prestations. À ce titre, nous pensons pouvoir faire des gains de productivité sur le back office de notre service socle, estimés à environ 600 personnes. L'originalité de notre démarche est de proposer de réinvestir immédiatement ces 600 ETP sur l'action territoriale qui s'inscrit pleinement dans l'agenda rural, dans les maisons France services, au CPTS et sur le développement social local. Cette démarche vise à renforcer la présence territoriale de la MSA pour répondre aux enjeux territoriaux : la fracture territoriale, la réparation des territoires ruraux, la crise sanitaire et l'accompagnement de proximité des populations rurales. Sur le plan politique, les déclarations du Gouvernement étaient plutôt rassurantes. Olivier Véran préparait avec Julien Denormandie la nouvelle COG visant à conforter la MSA dans l'ensemble de ses missions. La position de l'administration à ce jour n'est pas celle-là et s'inscrit dans une logique de baisse continue des effectifs. Nous sommes passées en quelques années de 95 à 35 caisses en 2010. Tous les cinq ans nous avons perdu peu près 10 % de nos effectifs et aujourd'hui, la position de l'administration est de continuer cette baisse de 10 % sur les 5 prochaines années, soit environ 1 500 ETP. Nous arriverions à une situation où nous ne pourrions plus assurer les maisons France services, accompagner le projet des 1 000 CPTS alors que c'est notre responsabilité, et renforcer notre action sociale sur les territoires alors que le mal-être des populations est bien présent. Si nous trouvons 600 postes issus de gains de productivité sur le back office, il faudra trouver 900 postes sur le front office pour répondre à cet objectif ! On ne pourra pas maintenir toutes nos implantations territoriales. 900 postes à l'échelle de la MSA qui emploie environ 15 000 salariés, cela équivaut à plus de la totalité de nos assistantes sociales ou des agents aux accueils. Si ce scénario est tenu, nous ne pourrions pas participer à la démarche de l'agenda rural alors que nous avons toute la légitimité pour le faire. Nous sommes un outil au service de l'État et des collectivités publiques. De plus, nous serons contracycliques par rapport à la politique voulue par le Parlement qui est de réinvestir les territoires ruraux. Nous serons obligés de nous recentrer sur le versement des prestations. Cette situation nous paraît incompréhensible. Nos élus balancent entre consternation et colère. Ce n'est pas ce que nous avons compris des engagements du Gouvernement au titre de l'agenda rural. Voilà l'inquiétude qui est la nôtre

aujourd'hui. Or, nous avons besoin de tous les services publics dans les territoires. Nous sommes la protection sociale du monde agricole et rural, au service du bien-être des agriculteurs dont on a tant besoin pour réaliser les ambitions de souveraineté alimentaire, de transition agro-écologique et d'entretien du paysage comme le veut le projet stratégique agricole français.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Tous les sénateurs sont attachés à la caisse de MSA présente sur leur territoire. C'est également ce que l'on entend sur le terrain.

M. François-Emmanuel Blanc. – 1 500 personnes représentent l'équivalent de cinq caisses sur 35 !

M. Pascal Cormery. – C'est presque 5 000 salariés sur 15 ans. Des efforts ont déjà été consentis. Il y a déjà eu la suppression de 4 000 salariés sur une dizaine d'années. Nous avons considéré qu'il était possible de faire des efforts jusqu'à maintenant. Aujourd'hui, c'est la marche de trop !

Mme Brigitte Micoulean. – Nous voyons apparaître de nouveaux métiers en agriculture dans les zones rurales, la fibre optique arrive dans les campagnes et le déploiement du très haut débit se poursuit. Ma question est double. Je suis consternée et en colère d'entendre ce que vous venez de nous dire. Dans ce contexte et devant les aspirations des habitants dans les zones rurales, quels sont les nouveaux services prévus par votre organisme ? Et quels risques nouveaux avez-vous pu identifier, et quels sont les impacts pour les agriculteurs et leurs ayants-droits ? Nous sommes tous des sénateurs qui tenons à nos campagnes.

Mme Michelle Meunier. – Dans le droit fil des propos de notre présidente, je voudrai vous entendre sur tout ce qui concerne la prévention. Lors de notre travail sur la perte de l'autonomie et le maintien à domicile avec mon collègue Bernard Bonne, nous avons découvert que la MSA, depuis de nombreuses années, développait l'accompagnement et avait même des actions innovantes dans certains territoires comme la Gironde, et d'autres actions en direction des usagers en termes de prévention. Vous êtes précurseur sur certains aspects. Est-ce la socio-démographie de vos assurés qui vous pousse à développer ces sujets de prévention ou avez-vous cette propension à agir dans le monde agricole ?

M. René-Paul Savary. – Je souhaite avoir des précisions sur les réserves du régime de retraite complémentaire obligatoire (RCO). Nous venons d'avoir une audition de la CCMSA dans le cadre de la Mecss qui ne nous a pas permis d'avoir de réponses. J'ai cru comprendre que vous étiez en capacité de verser à partir du 1^{er} novembre la prestation supplémentaire pour les petites retraites à hauteur de 85 %. Allez-vous respecter le délai du 1^{er} janvier 2022 ?

M. Pascal Cormery. – Je laisserai mon collègue répondre sur le RCO. Nous sommes tout à fait en capacité de verser les prestations supplémentaires au 1^{er} novembre, date qui relève d'un choix politique.

Depuis une trentaine d'années, nous avons constaté une évolution démographique du vieillissement de la population rurale et agricole. Il fallait accompagner cette tendance notamment en améliorant l'habitat pour permettre aux personnes de rester le plus longtemps possible chez eux. Il y a 30 ans, le réseau Gérontologie a été créé en Touraine avec l'hôpital local, les médecins et les infirmiers pour accompagner le mieux possible le vieillissement de

la population, période où il y avait encore des médecins sur le territoire ! Nous avons analysé la situation pour mettre en place un certain nombre d'actions comme les ateliers du bien vieillir. Ce sont des actions souvent menées gracieusement par des bénévoles et nos délégués auprès de l'ensemble de la population rurale. Nous avons également mené des actions sur la gestion du handicap et sur les maladies dégénératives comme Alzheimer en soulageant les aidants. Certains disparaissent avant les malades ! Nous avons mis en place des systèmes leur permettant de disposer d'un service de répit à domicile grâce à des relais comme l'association « Bulle d'air » en Savoie.

L'évolution de la fibre optique est une bonne nouvelle. On va bientôt pouvoir faire les raccordements. Cela dit la formation à l'outil informatique est insuffisante. Beaucoup ont des difficultés à accéder aux sites de façon pratique. C'est bien pour cela que 54 % des questions aux maisons France services portent sur la protection sociale, la réglementation étant relativement complexe et les cas individuels à gérer assez nombreux. Les personnes préfèrent se déplacer dans ces maisons pour avoir une réponse directe à leur question, ce qui n'est pas toujours possible à travers la plateforme Internet. Si c'est une évolution importante de pouvoir accéder au haut débit, il faut tout de même garder des personnes sur les territoires car il reste une difficulté d'accessibilité aux sites Internet. Je répète que nous devons gérer de plus en plus de difficultés individuelles, les parcours étant souvent hachés et variés. Il faut une analyse particulière pour chacun, il n'y a pas toujours de réponse type.

M. François-Emmanuel Blanc. – Je souhaite rappeler que notre approche de guichet unique nous autorise toute une gamme de nouveaux services. Nous avons une approche globale de la personne. C'est bien là la caractéristique de notre protection sociale de proximité. La MSA a trois caractéristiques : le guichet unique, la proximité géographique et un régime démocratique. Nous avons un régime participatif depuis 1945, tous les cinq ans nous avons des élections des délégués cantonaux (7 à 9 par canton) qui nous permet de conjuguer une réponse des élus et des représentants des bénéficiaires, avec des services administratifs de proximité. Cette capacité de personnalisation au bénéfice de nos adhérents est une particularité de la MSA. Dans ce contexte, nous avons développé l'étude globale des droits avec le Rendez-vous prestations, ce qui permet d'avoir avec un seul interlocuteur la vue générale du portefeuille social d'un adhérent salarié ou exploitant agricole. Cela nous permet d'avoir cette démarche pro active d'accompagnement. Cette singularité qui associe les 15 000 à 16 000 bénévoles que sont nos élus en territoire avec nos 35 caisses territoriales, est à valoriser. Concrètement, nous sommes capables de mener des actions de prévention sur le territoire, grâce à ce maillage territorial et à la capillarité fine de nos délégués. Nous faisons également de l'inclusion numérique dans tous nos accueils qui sont équipés pour faciliter l'accès aux services numériques que nous proposons. C'est dans cette originalité que réside notre capacité d'innovation. Nous sommes à l'écoute des besoins. « Bulle d'air » vient des élus. Beaucoup de services d'aides à la personne, tout le travail d'insertion professionnelle viennent de la demande d'élus. Nous avons cette démarche d'écoute et de proximité. Nous sommes le régime qui a conservé l'ambition initiale de la sécurité sociale de faire gérer le système par les bénéficiaires eux-mêmes. C'est une réalité opérationnelle.

Sur la question des réserves du RCO posée par M. Savary, l'évolution des charges au titre des prévisions pour 2021 est en baisse de 1,2 %. J'enverrai une note détaillée sur le sujet à l'ensemble des membres de la commission.

M. René-Paul Savary. – Nous avons posé des questions précises à votre directeur financier dans le cadre de la Meccs. Nous voudrions des réponses claires sur les réserves.

Mme Pascale Gruny. – Je suis consternée d’entendre que l’on va baisser les effectifs de la MSA. Cela participe au mépris général de la ruralité. Je remets mon « gilet jaune » ! Venant du milieu agricole, j’ai pu constater la diminution des actions et des animations en milieu rural. Je trouve cela dommage à un moment où le monde agricole ne va pas bien. Comme conseiller départemental, je m’appuie beaucoup sur la MSA pour disposer des informations sur les agriculteurs en difficulté. On ne trouve cette prévention qu’à la MSA. Ce n’est pas juste une caisse de cotisations/prestations, elle constitue de plus en plus un volet social essentiel. J’ai remis un rapport sur la santé au travail avec mon collègue Stéphane Artano et ma question porte sur le document unique d’évaluation des risques professionnels (DUERP). Quelle est son évolution et comment sert-il à améliorer la prévention ? Sur la désertification médicale, la MSA a-t-elle, sur le volet médecine du travail, des difficultés à recruter des médecins ? Enfin, je constate qu’il est difficile d’obtenir les chiffres de la MSA afin de pouvoir vérifier une déclaration de revenus. Une personne âgée qui reçoit des codes et mot de passe n’y fait pas attention. Je suis dans le département où il y a le plus fort taux d’illettrisme et l’illectronisme est également une grosse difficulté. Je trouve regrettable que la MSA n’apporte pas un accompagnement suffisant qui correspondrait mieux à son image !

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Beaucoup de questions ont déjà été posées sur la prévention et la santé au travail. Une proposition de loi a été déposée à l’Assemblée nationale par le groupe Gauche démocrate et républicaine (GDR) afin d’améliorer la retraite des conjoints collaborateurs et des aides familiaux. Il s’agit de permettre à ces oubliés de toucher une meilleure pension dont la moyenne des retraites en 2019 pour une carrière complète se situe en moyenne à 601 euros pour les conjoints collaborateurs et à 718 euros pour les aidants familiaux. Ce texte propose de financer l’augmentation des pensions en excluant plusieurs ressources comme la pension de réversion ou la majoration pour enfant, du calcul de la pension majorée de référence (PMR) dont le plafond est fixé à 862 euros. Il propose également d’élargir l’accès du complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire (CDRCO) qui permettra de relever le niveau minimum de retraite de ces personnes. Que pensez-vous de cette proposition dont les préconisations sont actuellement seulement accessibles aux chefs d’exploitation ?

Mme Catherine Procaccia. – Je voudrais revenir sur le nombre de caisses. J’ai travaillé comme salariée en mutualité agricole pendant longtemps et j’ai toujours entendu parler de la fusion de la MSA avec le régime général. Le rapport de la Cour des comptes, qui ne correspond pas à ma position, dénonce le fait qu’il y ait davantage de salariés que d’exploitants agricoles et évoque le fait d’élargir la base de la MSA à l’agro-alimentaire. Or, il semble que vous ne soyez pas favorable à cet élargissement de la base au monde agro-alimentaire. Qu’en est-il exactement ?

Quand allez-vous rendre votre site Internet un peu plus opérationnel car je constate que, même en maîtrisant Internet, votre site est peu pratique. Allez-vous le moderniser ?

Mme Corinne Imbert. – Je partage les propos de ma collègue Pascale Gruny sur la proximité et l’intérêt de la présence territoriale de la MSA. J’ai l’impression que le Gouvernement vous a pris en otage à travers les discussions de la COG et vos objectifs à l’horizon 2025 et de l’autre côté, la posture du ministère qui continue à vouloir une diminution des ETP. Lors de l’inauguration d’une maison France services où la MSA est présente, j’ai constaté que l’État avait donné ce label à une maison France services dans une commune de 6 000 habitants où il y avait déjà une agence de la MSA. Du coup, j’ai demandé quand serait fermée l’agence de la MSA, les deux structures faisant doublon, ce qui m’est

apparu comme un non-sens. Pour moi, l'aménagement du territoire ce n'est pas ça ! J'ai l'impression que le Gouvernement nous prépare le désaménagement du territoire. C'est pour cela que je parle d'une prise d'otage, vous ne pouviez pas être absent de la maison France services et d'un autre côté, ce label est un non-sens. Quel rôle ou contribution êtes-vous censé apporter aux communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) ?

Mme Chantal Deseyne. – Pour faire suite aux propos de Corinne Imbert, je constate que la population active agricole est en constante diminution, les situations sont très disparates selon les départements et les cotisations sont souvent très faibles. Est-ce que vous ne craignez pas une disparition de la MSA et une fusion avec le régime général, sachant que je défends la MSA venant d'un milieu agricole ?

Mme Annie Le Houerou. – Ma question porte sur vos actions sur les CTPS et dans la lutte contre les déserts médicaux. Cette préoccupation est très prégnante dans le milieu rural et je souhaitais connaître vos actions en la matière.

Mme Annick Jacquemet. – La crise sanitaire n'a pas épargné les agriculteurs. Comment comptez-vous les accompagner ? Avez-vous des exemples sur les actions que vous avez déjà mises en place ?

Mme Raymonde Poncet Monge. – Pour défendre votre présence et les ETP que l'on vous demande de supprimer, je note tout particulièrement le maillage, l'approche d'écoute et de proximité que vous garantissez, la démarche pro active ainsi que l'étude globale des droits. Avez-vous constaté une différence dans l'accès au droit par rapport au régime général ?

M. Pascal Cormery. – Je vous ferai une réponse globale. Je ne pense pas que l'on soit pris en otage, les maisons France services sont mises en place dans les départements avec l'accord du préfet. Dans les endroits où nous avons une agence MSA, on les a supprimé quand une maison France services labellisée MSA ou un relai s'installait dans cette même commune. Il faut regarder au cas par cas les situations.

Sur l'avenir de la MSA, sa disparition ne figure pas dans les rapports de la Cour des comptes. Les branches du régime général reconnaissent l'importance de la MSA sur les territoires qui sont un relai important y compris pour leurs propres ressortissants. Je vous rappelle que même s'il y a aujourd'hui moins de 500 000 agriculteurs, nous avons fait évoluer les entreprises agricoles avec des salariés. C'est normal que l'équilibre salarié/non salarié évolue aussi dans la production. Faute d'avoir des candidats à l'installation, il est important que l'agriculture embauche. C'est un lieu où l'on manque de main-d'œuvre, notamment saisonnière pour le ramassage de fruits et légumes. L'évolution vers l'agriculture biologique amène également une augmentation de main-d'œuvre, même s'il y a des réflexions sur la mécanisation de ce type d'agriculture. Je ne vois pas d'arguments en faveur d'une fusion avec le régime général. L'agriculture est le premier ou deuxième acteur économique qui dégage le plus d'excédents dans la balance commerciale française. Il est important de conserver cette structure.

Concernant le DUERP, on essaie de jouer un rôle important pour que l'ensemble des entreprises en bénéficie. On pourra vous communiquer les chiffres précis. La préoccupation dans les territoires étaient, à l'époque, les maladies du travail liées aux troubles musculo-squelettiques. Aujourd'hui, on en parle moins car nous avons mené des actions fortes qui ont permis aux employeurs d'améliorer les conditions de travail et aux salariés de

leur fournir des outils pour un meilleur aménagement de ces conditions de travail, limitant ainsi ces risques et maladies professionnels. La prévention reste un point important. Nous manquons de médecins du travail, comme partout.

Nous avons également des actions importantes sur les CPTS. Ainsi, la MSA a mené l'ingénierie pour la mise en place des CPTS dans le sud de l'Eure-et-Loir, à la demande du député. Aujourd'hui, il y a une vraie satisfaction des politiques, des professionnels de santé et de la population sur la coordination apportée par la MSA.

Enfin, nous sommes sensibles à l'accès au droit, d'autant plus en cette période compliquée, pour tous nos ressortissants. Dès qu'un ressortissant nous contacte, nous avons tout de suite une vision globale de sa situation, nos conseillers y sont formés. Nous sommes très attentifs à chacun.

Nous avons mené quelques actions importantes dès le début de la crise sanitaire, notamment la mise à disposition des employeurs des moyens de prévention, des barrières de sécurité pour prévenir la pandémie dans le milieu professionnel et familial. Le milieu agricole a été plutôt moins touché que le reste de la population. La MSA a été très réactive en informant précisément l'ensemble de sa population. Certains préfets nous ont fortement sollicités, notamment lors de l'apparition de clusters dans le Sud du pays, pour que l'on apporte notre expertise à des salariés qui n'étaient pas des ressortissants MSA, afin de trouver des solutions de logement ou d'alimentation selon les cas. Nous ne nous sommes pas posé la question de savoir s'il s'agissait de nos ressortissants ou non, nous avons accompagné l'ensemble de ces populations souvent étrangères pour leur apporter de meilleures conditions sanitaires.

Enfin, nous demandons depuis longtemps l'élargissement de la base de la MSA à l'agro-alimentaire. Je prends souvent l'exemple des coopératives agricoles dont l'ensemble des ressortissants sont affiliés à la MSA. Les salariés d'une coopérative reviennent au régime général quand les actionnaires privés sont majoritaires. Un négociant qui fait le même travail que la coopérative relève du régime général. C'est le statut juridique de l'entreprise qui détermine l'affiliation au régime agricole ou au régime général. Dans le milieu rural, bon nombre d'entreprises pourraient accéder au régime agricole car leur activité est agricole, mais c'est le statut qui fait cette différence. Je suis favorable à un élargissement de la base à un certain nombre d'entreprises agro-alimentaires. L'agriculture, c'est plus que les seuls exploitants agricoles et les salariés de l'agriculture.

M. François-Emmanuel Blanc. – Sur la santé et la médecine du travail, nous avons effectivement une carence de médecins du travail qu'on arrive difficilement à combler. Cela nous conduit à un rapprochement avec La Poste, nos manques pouvant parfois se compléter et nos médecins respectifs pouvant couvrir les besoins des deux structures.

L'accompagnement des CPTS est un accompagnement de proximité sur le chaînon manquant de la transformation du système de santé en territoire local, à savoir l'ingénierie de projet. Nous sommes tous confrontés au fait que l'action publique et l'action collective se heurtent à ce chaînon manquant, le savoir-faire opérationnel pour décharger les professionnels de santé de la constitution de ces groupements quelle qu'en soit la forme, les équipes de soins primaires, les maisons de santé ou les CPTS qui sont des leviers contre la désertification médicale et aux besoins territoriaux. La MSA a décidé d'investir dans cette ingénierie de projet. De la même manière, nous apporterons un service particulier pour la construction d'une relation entre les CPTS et les hôpitaux de proximité, dans le cadre de leur

nouveau statut. Les CPTS participent désormais à la gouvernance des hôpitaux locaux. Ces derniers sont la clé de voûte du système de santé territorial.

Sur les perspectives de la MSA, il est vrai que la population agricole diminue et la taille des exploitations augmente. C'est à moduler avec la part croissante des salariés agricoles. En revanche, les enjeux associés à l'agriculture ne diminuent pas, l'autosuffisance alimentaire, la transition agro-écologique, l'aménagement du paysage... Il pèse sur chaque exploitant agricole une charge plus lourde liée à cette action de souveraineté agricole et au projet agricole stratégique français. Cela impose un traitement encore plus soigné de la relation de proximité avec les agriculteurs, la transition agro-écologique supposant un accompagnement dans l'expression de notre savoir-faire.

Concernant notre site Internet, nous avons des travaux en cours pour l'améliorer. Cela fait partie de nos engagements COG afin d'arriver en deux ans à une meilleure qualité de services.

Sur la déclaration de revenus, nous pourrions avoir un service plus personnalisé compte tenu de la situation de la personne. Je pourrai aborder ce sujet dans nos dialogues de gestion avec les directions de caisses pour partager ce retour d'expérience qui rentrera dans notre boucle d'amélioration permanente.

La proposition de loi relative à la retraite des conjoints collaborateurs rejoint également la préoccupation de la MSA à mieux considérer cette population. Nous sommes tout à fait favorables à cette évolution.

J'ajouterai un dernier mot sur les maisons France services où la cohérence de l'action publique est placée sous l'autorité des préfets. Dans la plupart des cas, il n'existe pas les incohérences que vous avez soulignées. La coordination est très étroite avec les préfetures qui nous demandent souvent de coordonner cette action. Nous apportons ce service global de protection sociale pour le compte de nos adhérents comme pour l'ensemble des bénéficiaires du régime général.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie pour ces réponses précises à nos nombreuses questions montrant l'attachement des sénateurs à la MSA et à votre rôle important auprès des populations de nos territoires.

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 2 juin 2021

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Innovation en santé - Audition de MM. Marc Frouin, directeur général de Bioserenity, Franck Grimaud, directeur général de Valneva, Franck Mouthon, président de France Biotech et Stéphane Piat, directeur général de Carmat (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition 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.

Proposition de loi relative à la protection sociale globale – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous examinons à présent le rapport de Mme Annie Le Houerou sur la proposition de loi relative à la protection sociale globale.

Mme Annie Le Houerou. – Le groupe socialiste, écologiste et républicain a inscrit à l'ordre du jour de son espace réservé du 9 juin la proposition de loi de notre collègue Rachid Temal relative à la protection sociale globale.

Avant d'aborder le contexte dans lequel s'inscrit ce texte et le dispositif qu'il propose, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution : je considère qu'il comprend des dispositions relatives aux conditions d'examen de l'éligibilité aux droits et prestations relevant du champ de la perte d'autonomie, des minima sociaux, des aides au logement et de la complémentaire santé solidaire.

En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, des amendements relatifs aux critères d'éligibilité de chacune des prestations visées par la proposition de loi ; à la nature, au contenu et aux conditions de versement des prestations et droits sociaux ; aux compétences des organismes débiteurs des prestations et droits sociaux pour le financement, le calcul et le versement de ces prestations.

De tels amendements seraient donc déclarés irrecevables par notre commission en application de l'article 45 de la Constitution.

Une partie significative des destinataires des droits et prestations sociales ne les demandent pas ou renoncent à leur bénéfice par découragement.

Personne n'ignore ce phénomène de non-recours aux droits, mais nul ici ne peut s'y résigner car, qu'elle soit motivée par l'égalité réelle, la justice sociale, la générosité ou la bonne gestion, et quoi qu'on range sous ces termes, notre présence dans cette commission,

mes chers collègues, présuppose notre attachement au système de redistribution patiemment échafaudé sur le programme consensuel de l'après-guerre.

Or notre tissu social, déjà tailladé par les crises et parfois par les réformes censées nous en extraire, se passerait bien de l'entaille supplémentaire que laissent l'ignorance ou le refus, par nos concitoyens les plus fragiles, de l'aide que la collectivité a pourtant conçue pour eux.

D'une part car une rupture de droits suffit parfois à déclencher un engrenage terrible pour les personnes, d'autre part car notre système de solidarité est un garant fondamental de notre pacte républicain.

La résignation devant le non-recours aux droits ne ferait d'ailleurs que l'alimenter : à constater l'extrême difficulté à le quantifier, ou à le réduire à un phénomène « frictionnel », c'est-à-dire lié temporairement aux changements de situation des personnes, on finirait vite par confirmer la pire crainte des plus précaires, selon laquelle la complexité du système est savamment entretenue. Et lorsqu'on y verrait avec soulagement des dépenses en moins, c'est sur notre conscience de législateur que pèserait encore le poids de ces « économies honteuses » dont parle le Secours catholique dans son dernier rapport.

Jugez-en plutôt : ce dernier estime qu'un tiers des allocataires potentiels du revenu de solidarité active (RSA) n'en bénéficient pas, ou encore qu'un quart des personnes éligibles aux allocations familiales ne les perçoivent pas. Le non-recours est un phénomène diversifié, qui s'observe tant au stade de la demande initiale qu'après celle-ci ; c'est un phénomène également cumulatif en raison de l'interdépendance des aides, et dynamique, c'est-à-dire à analyser selon les parcours de vie des personnes. Il touche ainsi davantage les pères seuls, les personnes vivant en habitat précaire, les étrangers et les personnes n'ayant pas d'emploi stable.

Les raisons du non-recours sont nombreuses : d'abord, l'ignorance ou la méconnaissance des dispositifs existants – les personnes éligibles au RSA ayant des situations professionnelles à revenus instables étant celles qui sont le moins sûres de leur droit. Le non-recours peut aussi être volontaire, motivé par le refus de la stigmatisation ou la conviction qu'il y a toujours plus malheureux que soi... Mais la principale cause réside dans la complexité des démarches, qui décourage les demandeurs, voire les effraie.

Les pouvoirs publics ne ménagent certes pas leurs efforts pour y remédier. Les organismes gestionnaires ont été responsabilisés dans la lutte contre le non-recours, qui fait désormais partie des missions légales des caisses de sécurité sociale. Les CAF obtiennent des résultats honorables grâce à leurs « rendez-vous des droits » ciblés sur des allocataires très choisis. De nombreuses procédures ont été simplifiées et les échanges entre administrations ont été facilités, de même que les modalités de repérage, par les techniques de *data-mining*, des personnes les plus en difficulté – c'était encore l'objet de l'article 82 de la dernière loi de financement de la sécurité sociale.

En outre, des efforts importants sont déployés pour mieux informer les administrés et fluidifier les échanges entre administrations. Au-delà des simulateurs en ligne proposés par les différents organismes, le Portail numérique des droits sociaux (mesdroitssociaux.gouv.fr) permet aux assurés de visualiser et comprendre leurs droits, simuler leurs droits sociaux et réaliser leurs démarches en ligne relatives à la retraite, l'emploi, la santé, le logement, mais aussi les prestations de solidarité, les allocations

familiales ou encore les aides extralégales de certaines collectivités territoriales. Le portail « Mon parcours handicap », aura pour sa part vocation à servir de guichet unique numérique et d'entrepôt de stockage de données de situation personnelle afin de fluidifier les démarches des usagers tout au long de leur parcours de vie.

Enfin, de grands chantiers de simplification ont été lancés, tel celui du revenu universel d'activité (RUA). Le regroupement de dispositifs éclatés aura, par hypothèse, un effet de simplification immédiat dans lequel on peut légitimement placer d'importants espoirs de réduction du non-recours aux droits.

Seulement voilà : ce sont des projets complexes exigeant pour aboutir – lorsqu'ils aboutissent – des efforts de longue haleine. Et l'accent mis sur la numérisation des démarches fait fi de la fracture numérique et de l'illectronisme... qui touche plus fréquemment ceux qui ont vocation à se servir de ces outils. Le même rapport du Secours catholique indique ainsi que près de 55 % des personnes qu'ils ont interrogées disent rencontrer des difficultés avec les démarches en ligne. Parmi ceux que l'association prend en charge, un tiers a un accès nul ou limité aux outils informatiques.

On ne saurait par conséquent prétendre que, dans la lutte contre le non-recours, on a tout essayé.

Le mécanisme contenu dans l'article unique de ce texte est original. Pour le décrire d'un mot, il systématise l'examen de l'éligibilité d'un demandeur de prestation à une liste d'autres droits et prestations connexes, et ce de manière organisée, pour plus d'efficacité. Voici comment.

Il identifie d'abord deux grandes catégories de prestations. La première est relative aux prestations relevant du soutien à l'autonomie : l'admission au bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de la prestation de compensation du handicap (PCH), de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) ou de la carte mobilité inclusion (CMI) entraînerait automatiquement l'examen de l'éligibilité aux autres de ces droits et prestations qui ne lui sont pas incompatibles. Le même mécanisme est prévu pour les prestations destinées aux personnes à faibles ressources : la prime d'activité et les trois aides au logement.

Ces « îlots » de prestations sont en outre reliés entre eux par des « ponts » - ou ces « grappes » par des rameaux, pour ceux qui préfèrent la métaphore végétale : l'autorité qui prononcerait l'admission au bénéfice d'un droit ou d'une prestation du premier ensemble saisirait sans délai les organismes compétents pour l'examen de l'éligibilité aux prestations du second ensemble. Les deux ensembles sont pareillement reliés au RSA, ainsi qu'à la complémentaire santé solidaire.

Lorsque l'autorité saisie en application d'un tel mécanisme en a la compétence et dispose de tous les éléments nécessaires, elle se prononcerait simultanément sur l'admission de l'intéressé au bénéfice d'un ou plusieurs autres droits ou prestations ainsi qu'au bénéfice du RSA. À défaut, elle informerait le bénéficiaire qu'il sera procédé sans délai à l'examen de son dossier par l'organisme compétent, qu'elle lui indiquerait alors.

Cette approche semble à la fois modeste et réaliste. D'abord, elle ne remet pas en cause les principes de notre système de protection sociale. Le paysage des aides et leurs conditions d'accès ne sont pas modifiés ; ceux qui attribuent le non-recours à leur complexité

y verront sans doute une limite du dispositif proposé mais, en plein chantier relatif au revenu universel d'activité, vous conviendrez qu'il est périlleux de lancer une refonte générale des prestations sociales par voie de proposition de loi.

Le principe de quérabilité des aides est respecté, puisqu'il faut faire une demande originelle pour déclencher l'examen de l'éligibilité à d'autres prestations. On observera au demeurant que l'automatisme gagne du terrain : toute demande de RSA, par exemple, vaut demande de prime d'activité ; tout bénéficiaire du RSA a automatiquement accès à la complémentaire santé solidaire (C2S) en cochant une simple case ; et un formulaire unique permet depuis 2019 à toute maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de proposer au demandeur d'une AAH, par exemple, la PCH et la CMI qu'il n'aurait pas pensé à solliciter.

D'aucuns feront sans doute valoir que de telles obligations d'instruction de nouveaux dossiers alourdiront les charges de gestion des organismes délivrant les prestations. D'une part, c'est difficile à évaluer. Les personnes elles-mêmes se trompent souvent de guichet : ce serait alors une simplification globale que de confier aux organismes la mission de taper à la bonne porte. Il se pourrait même que la diminution du non-recours par ce biais évite des situations de ruptures de droits en cascade et fasse faire des économies globales au système social.

Certaines dispositions du texte prévoient d'ailleurs les souplesses nécessaires, en évitant les requêtes sans objet et en permettant, à la suite d'un premier refus, l'examen de l'éligibilité du demandeur à d'autres droits ou prestations, ou bien la saisine à cette fin de l'autorité compétente. Il prévoit même que le demandeur peut renoncer à tout moment au bénéfice d'une prestation.

D'autre part, quand il serait démontré que le mécanisme proposé alourdit la gestion des prestations, on ne saurait sérieusement invoquer un tel argument pratique pour faire obstacle au respect d'un principe aussi élémentaire que celui d'accorder à chacun ce qui lui revient.

Le mécanisme ici proposé n'est sans doute pas parfait mais il apporte une solution immédiatement opérationnelle, semble-t-il, au problème du non-recours. D'ailleurs, le Sénat l'a voté, sous la forme certes d'un amendement un peu moins sophistiqué, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, après avis de sagesse du rapporteur général. Hélas, le dispositif n'a pas été maintenu dans la version définitive du texte.

Mes chers collègues, en systématisant l'examen de l'éligibilité aux prestations sociales, cette proposition de loi contribue à remplir la promesse que fait notre société aux plus fragiles. C'est pourquoi je vous propose de l'adopter.

M. Philippe Mouiller. – Je remercie la rapporteure pour son exposé très clair des enjeux de ce texte.

Nous partageons très largement l'objectif d'améliorer le recours aux prestations sociales. De nombreuses associations ont en effet montré la nécessité de faire davantage d'efforts dans ce sens.

Cela étant, après analyse du dispositif de cette proposition de loi, plusieurs aspects nous rendent sceptiques. D'abord, le périmètre de prestations retenues : celui-ci exclut par exemple l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), ou encore l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

Ensuite, le fait que tel organisme doive notifier à quelqu'un son éligibilité à telle prestation, qu'il la gère ou non, rend les responsabilités confuses : y a-t-il alors obligation de la verser, et quelle responsabilité supporte l'organisme qui s'est contenté de la notification ?

Le texte soulève encore des difficultés techniques. Les prestations destinées aux personnes handicapées sont parfois, mais pas toujours, fondées sur des critères de revenus, et exigent parfois, mais pas toujours, de remplir des critères de situation personnelle, sociale et médicale. L'examen de l'éligibilité à telle ou telle exigera des échanges d'informations, voire de nombreux allers et retours entre les organismes.

Se pose enfin la question du message politique que vous souhaitez transmettre. Ce texte ne témoigne-t-il pas d'une certaine défiance à l'égard de tous les organismes qui se sont engagés dans la lutte contre le non-recours ? Certes, le bilan n'est pas totalement satisfaisant, mais les efforts sont réels. Faut-il de cette manière accroître les contraintes pesant sur les services de l'État et les départements ?

C'est sans doute une idée intéressante pour préfigurer le futur RUA, mais le Sénat l'a pour l'heure refusé. Aussi l'avis du groupe majoritaire sera-t-il plutôt réservé.

M. Olivier Henno. – Je félicite la rapporteure pour son travail et son exposé, qui présente bien le sujet. Le non-recours peut s'expliquer par le manque d'information, l'ignorance, une forme de refus ou de pudeur, mais il peut aussi résulter d'un choix.

Nous sommes certes tous attachés à notre système de protection sociale, qui a une grande valeur. J'ai toutefois l'impression que le consensus national sur ce système est parfois moins solide qu'il ne fut.

Je ne poserai pas, comme Philippe Mouiller, de questions sur les aspects trop techniques du texte car, à l'heure des algorithmes, de tels obstacles peuvent être surmontés. La question centrale est celle de savoir s'il faut renforcer l'automatisme de l'attribution des droits et prestations. Au groupe de l'Union centriste, nous ne le pensons pas. Il faut que les demandeurs fassent une démarche, témoignent d'une forme d'adhésion au système proposé. Je ne suis pas sûr du tout que les rédacteurs du programme du Conseil national de la résistance aient songé à l'automatisme. Ce qui est fait en matière de repérage, de création de portails d'information, de rendez-vous des droits est déjà remarquable. Nous ne sommes pas favorables à une automatisme pour l'autre raison qu'elle poserait de manière biaisée la question du revenu universel d'activité, qui mériterait un autre débat, sous l'angle de la valeur travail en particulier.

Bref, le problème soulevé est réel mais nous sommes très réservés sur la pertinence de la réponse qui lui est apportée.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – À mon tour, je remercie la rapporteure pour la limpidité de son exposé et je renchéris : nous avons tous la volonté de lutter contre le non-recours car s'il existe un dispositif, ceux qui y sont éligibles doivent pouvoir en bénéficier.

Mais, vous l'avez dit vous-même madame la rapporteure : le mécanisme n'est pas parfait. Il est en outre complémentaire des efforts entrepris par les différentes caisses, qui doivent se poursuivre.

Vous avez dit encore que j'avais émis un avis de sagesse sur l'amendement ayant inspiré ce texte ; c'était un avis de principe, pour dire qu'il fallait en effet lutter contre le non-recours. Toutefois, et cela motive toujours la même réserve de ma part : nous ignorons l'impact, notamment financier, d'un tel mécanisme. Je ne suis en outre pas sûr qu'il n'introduirait pas une complexité supplémentaire. Il faudrait qu'un pilote agisse davantage contre le non-recours ; ce pourrait être le département, en lien avec les centres communaux d'action sociale, car ils sont les mieux placés pour détecter les besoins réels.

Nous ne sommes en tout cas pas au bout de la réflexion, raison pour laquelle le dispositif n'apparaît pas totalement abouti. Je préférerais pour ma part un système d'allocation unique, tel qu'il avait envisagé naguère par Christophe Sirugue. Je suis assez favorable au revenu universel, selon des modalités que nous avons détaillées, et après expérimentation. Le Gouvernement, qui parle plutôt d'une allocation unique de base pur l'ensemble des prestations sociales, semble aller dans ce sens.

Bref je crois qu'il faut trouver le moyen de donner la bonne information à ceux qui ont droit à une prestation, mais sans accorder celle-ci automatiquement, car souvent des éléments complémentaires – tels les avis médicaux – sont nécessaires. Je confirme ainsi que l'avis de notre groupe sera réservé.

M. René-Paul Savary. – Je veux bien pour ma part que l'on améliore les dispositifs, mais à condition de disposer d'une étude d'impact financière ! Cessons de vouloir régler les problèmes en les prenant par le plus petit bout, ayons une vision globale. Un tel mécanisme risque de perpétuer les effets de bords qui tiennent déjà au fait que l'on raisonne trop en silos.

Par ailleurs, accorder automatiquement le bénéfice du RSA à ceux qui y ont droit, pourquoi pas, mais pas sans aucun effort d'insertion supplémentaire. Avec ce texte, les bénéficiaires ne resteraient pas moins chez eux, sans que personne ne s'occupe d'eux. Ce serait une solution de facilité. Le plus compliqué, mais qui est le vrai service qu'il faut tâcher de rendre aux personnes en difficulté, c'est de les sortir de leurs difficultés ! Et le texte ne favorise pas cette démarche d'insertion.

Autre point très lourd de conséquences : le dispositif impose de croiser des fichiers de données personnelles. Quel est sur ce point l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ? Je ne suis pas contre l'utilisation du numérique et du *big data*, qui implique nécessairement d'être intrusif pour être efficace, mais à condition de faire cela de manière bien réglementée et bien encadrée.

M. Daniel Chasseing. – Je suis d'accord avec les propos de Jean-Marie Vanlerenberghe et René-Paul Savary. On peut comprendre les causes du non-recours. Le département doit cependant rester chef de file en matière sociale et c'est à ce niveau qu'il faut renforcer l'accompagnement. En outre, le versement des prestations ne doit pas être automatique : le bénéficiaire doit accepter un accompagnement vers l'emploi et la formation.

Mme Annie Le Houerou. – Monsieur Mouiller, la proposition de loi vise des groupes de prestations de base. Il est vrai que certaines prestations ne sont pas prévues : vous

avez mentionné l'Aspa et l'AEEH. Il serait toutefois complexe d'ajouter l'AEEH car cette prestation concerne l'enfant à la charge du foyer et non la personne qui reçoit l'aide. Cette proposition de loi se concentre sur les minima sociaux ainsi que sur les droits qui relèvent de la MDPH en matière de perte d'autonomie.

La lutte contre le non-recours fait déjà partie des missions des caisses de sécurité sociale : la proposition de loi vient appuyer cette priorité existante. Cela ne remet pas en cause la compétence des caisses ni les actions qui ont été mises en œuvre. Le dispositif suppose une demande initiale par la personne, laquelle génère l'examen de l'éligibilité à toutes les autres aides.

Le texte prévoit que les délais de recours ne commencent à courir qu'à compter de la notification aux personnes concernées. Des amendements pourraient peut-être améliorer le texte sur ce point, mais le risque juridique me semble limité.

Le système actuel d'aides sociales est complexe non seulement pour les bénéficiaires potentiels, mais aussi pour les professionnels. Les espaces France Services ont vocation à être des guichets uniques de proximité, ce qui suppose la formation des agents et le partage des données. On tend ainsi à reconnaître la nécessité d'une formation élargie des personnes qui sont en première ligne. Cette démarche est donc déjà enclenchée, et la proposition de loi ne fera que renforcer cette nécessité de formation.

Monsieur Henno, le dispositif proposé n'exclut pas la quérabilité des prestations, c'est-à-dire le fait que la personne fasse une première demande. En revanche, les droits de la personne devraient être regardés dans leur globalité, par « grappe » de prestations, par les professionnels du premier organisme sollicité. Si l'on crée des droits, notre responsabilité de législateur est qu'ils soient effectivement ouverts. Le but est également d'éviter que des personnes qui se trouvent en difficulté ne sombrent dans une précarité ou une pauvreté encore plus forte dont ils ne pourront pas se relever. Il s'agit donc bien d'une démarche de prévention.

L'audition de l'observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) et la récente étude du Secours catholique montrent que beaucoup de personnes n'ont pas recours aux prestations sociales auxquelles elles pourraient prétendre car elles trouvent que les démarches sont trop compliquées et abandonnent. Elles connaissent souvent par ailleurs des difficultés psychologiques. L'objectif de cette proposition de loi est de simplifier, dans le cadre d'une première demande, l'accès aux droits. L'automatisme proposée est celle de l'examen de la situation mais non de l'attribution de l'aide.

Monsieur Vanlerenberghe, dès lors que les personnes ont un droit, il est de notre responsabilité de tout faire pour qu'elles y accèdent. Sur le plan financier, la mission des organismes et des collectivités est de servir les droits pour lesquels les personnes sont éligibles. L'évaluation financière des enveloppes doit être conforme au nombre de bénéficiaires potentiels. J'en reviens à la prévention : il s'agit aussi d'un investissement sur l'avenir permettant un meilleur accompagnement des personnes le plus en amont possible, de manière à éviter des situations plus complexes qui peuvent avoir un coût élevé pour les départements. Cela ne remet pas en cause le travail des départements en matière d'insertion, au contraire.

On voit aujourd'hui, y compris dans le contexte de crise du covid-19, que de nombreuses personnes n'ont pas recours aux soins comme elles le devraient, ce qui représente une manière de faire des économies...

Étant donné que le RUA ne verra pas le jour à court terme, la proposition de loi a pour intérêt de faciliter les choses dès maintenant.

Monsieur Savary, l'objectif est de ne laisser personne au bord du chemin. Les personnes peuvent être ainsi dans de meilleures dispositions pour remettre le pied à l'étrier, y compris sur la voie du retour à l'emploi.

Les organismes de sécurité sociale procèdent déjà à des opérations de *data mining*, par exemple pour améliorer le recours à la prime d'activité. La proposition de loi ne remet pas en cause ces démarches. L'objectif est que les données soient partagées de manière optimale, dans le respect des préconisations de la CNIL.

Je le répète, monsieur Chasseing, l'automaticité ne vaut que pour l'examen de l'éligibilité. La question d'un chef de file appelé à examiner l'ensemble des droits pourrait se poser : c'est déjà ce qui est recherché sur l'autonomie autour des MDPH.

Mme Catherine Deroche. – Aucun amendement n'ayant été déposé, je mets aux voix l'article unique du texte.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi n'est pas adopté.

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

Audition de M. Norbert Ifrah, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, candidat à son renouvellement à la présidence du conseil d'administration de l'Institut national du cancer (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 30.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 18 mai 2021

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

La réunion est ouverte à 15 heures.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation

M. Jean-François Longeot, président. – Monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est un plaisir de vous accueillir. Ce n'est pas la première fois que nous vous recevons comme ministre depuis 2017, mais c'est la première fois que nous vous recevons comme ministre de l'agriculture ! Vous connaissez déjà bien certains des sénateurs présents parmi nous même si aujourd'hui les enjeux d'aménagement numérique du territoire laisseront la place aux enjeux agricoles. Nous vous recevons aujourd'hui dans le cadre de l'examen prochain par le Sénat du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui comporte désormais une trentaine d'articles entrant dans le champ de compétence de votre ministère.

Comme vous le savez, le Sénat a fait le choix de s'appuyer sur l'expertise des commissions permanentes plutôt que de créer une commission spéciale comme à l'Assemblée nationale : compétente sur la majorité des articles, notre commission est donc saisie au fond de ce texte, avec comme rapporteurs Marta de Cidrac, Pascal Martin et Philippe Tabarot. La commission des affaires économiques recevra une délégation au fond pour traiter plusieurs dizaines d'articles. Les commissions des finances, des lois et de la culture se sont également saisies pour avis.

S'agissant du volet « agricole » du projet de loi ou des éléments ayant une incidence sur ce secteur, notre commission est compétente au fond sur l'article 1^{er} relatif à l'affichage environnemental, les articles 19 à 19 bis C et 19 bis G à 19 bis relatifs à la protection des écosystèmes aquatiques, 56 et suivants relatifs aux aires protégées, 58 A et suivants relatifs au recul du trait de côte, 59 *quater*, 61, 61 bis relatifs à notre politique alimentaire, 62, 63 relatifs aux émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole et 63 bis à 64 *ter* relatifs à la lutte contre la déforestation importée, ainsi que l'article 66 *ter*.

J'en profite pour vous indiquer que le groupe de travail « Alimentation durable et locale », commun à notre commission et à celle des affaires économiques, rendra ses conclusions demain.

Nous comptons sur les six sénateurs membres de ce groupe de travail et sur nos rapporteurs pour traduire concrètement leurs propositions par des amendements au projet de loi.

Avant de vous laisser la parole pour un propos liminaire, j'ai plusieurs questions à vous poser. Tout d'abord, monsieur le ministre, quelle est la philosophie d'ensemble du volet agricole de ce projet de loi ?

Globalement, ce texte mélange des mesures programmatiques, des prorogations et modifications de mesures à peine ou non entrées en vigueur, des coordinations de mesures anticipées avec d'autres textes qui pourraient être examinés au Parlement dans les prochains mois ou années, quelques mesures d'interdiction et d'effet direct, une demi-douzaine d'habilitations à légiférer par ordonnance, mais aussi désormais une quarantaine de demandes de rapports du Gouvernement au Parlement.

Le volet agricole ne fait pas exception à la règle, avec des mesures prolongeant des dispositions de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « Egalim », mais aussi des articles à la portée normative discutable alors même qu'ils affichent des objectifs symboliques très forts. Je pense notamment au projet de taxe sur les engrais azotés : on voit bien les objectifs et la trajectoire fixés, mais quel sera l'accompagnement proposé à nos agriculteurs ? Certes, il y a le plan de relance, mais les dispositions de la loi « Climat et résilience » auront des effets bien au-delà de la période actuelle de crise sanitaire et économique et elles supposent un accompagnement dans la durée, faute de quoi nous aurons uniquement dégradé la compétitivité de notre agriculture et ouvert la voie à des importations toujours plus nombreuses qui ne respectent pas nos normes nationales, sur les plans sanitaires, environnementaux et sociaux, ce qui va à rebours de l'objectif de maîtrise de notre empreinte carbone et de la protection de nos concitoyens.

Par ailleurs, avez-vous pu évaluer l'effet réel sur l'environnement et sur nos émissions de gaz à effet de serre (GES) des mesures ajoutées lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale sur le volet agricole ? Nous manquons d'évaluations. L'étude d'impact du projet de loi est globalement lacunaire et le suivi des mesures introduites à l'Assemblée n'est pas simple, car les amendements adoptés, que ce soit sur proposition des députés ou du Gouvernement, ne comportaient pas de mention de leur impact climatique, en dépit des recommandations du Haut Conseil pour le climat (HCC). Selon vous, à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, l'ambition climatique du volet agricole a-t-elle été relevée ?

Enfin, quels sujets nouveaux souhaitez-vous travailler avec le Sénat ? Quelles dispositions souhaitez-vous retravailler avec nous ? Des amendements du Gouvernement sur le volet agricole sont-ils en préparation ?

M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. – Ma vision politique est construite autour de la notion de souveraineté agroalimentaire. Dans le cadre de la semaine de l'agriculture, je participais ce matin à un colloque consacré à ce sujet et j'y ai rappelé qu'elle était à la fois un objectif pour toute une Nation – pas de pays fort sans une agriculture forte –, une question d'identité et un sujet de protection face aux enjeux du changement climatique, mais aussi de protection du consommateur. La qualité environnementale et nutritionnelle est la marque de fabrique de notre agriculture, nous la revendiquons à travers le monde, mais elle est trop souvent dénigrée dans notre propre pays.

Garantir notre souveraineté alimentaire suppose de sortir de nos dépendances. Je pense tout d'abord à notre dépendance à l'égard de certaines importations, comme le soja brésilien. Le plan de relance prévoit à cet effet 120 millions d'euros en faveur d'un plan protéique qui était attendu depuis de nombreuses années et ce projet de loi permettra de lutter

contre la déforestation importée. Je pense aussi à notre dépendance à l'égard des aléas climatiques, ou à l'égard d'une guerre des prix défavorable à notre modèle agricole français dont la compétitivité hors coût est majeure.

Dans son volet agricole, le projet de loi reprend sept propositions de la Convention citoyenne pour le climat (CCC). Notre politique agricole relève en effet largement de l'échelon législatif européen au travers de la politique agricole commune (PAC) et des normes et des standards de production. Elle relève également de mesures non législatives, comme les 50 millions d'euros que le plan de relance a prévus pour les cantines ou les 80 millions d'euros qu'il débloque pour financer les projets d'alimentation territoriaux (PAT).

Les cantines sont un lieu profondément républicain, qui nous permet de lutter contre les inégalités sociales nutritionnelles. Laissons le choix dans les menus, sans dogmatisme, car chacun a le choix de son régime alimentaire. Mais l'équilibre nutritionnel doit être garanti et mon combat, c'est celui de la qualité nutritionnelle dans les cantines, notamment des viandes dont près de 60 % sont importées : on sert parfois dans nos cantines du poulet ukrainien ou brésilien, qui ne présente pas le même apport nutritionnel qu'un poulet français. Nous avons donc renforcé les dispositions de la loi Egalim sur la qualité des viandes dans les cantines afin d'atteindre 60 % de produits sous label.

J'ai demandé à ce que l'étude d'impact prévue par la loi Egalim sur l'expérimentation obligatoire d'un menu végétarien par semaine soit rendue plus tôt que prévu afin que ses conclusions nous permettent de recommander une généralisation de cette expérimentation.

Les collectivités qui proposent un menu à choix multiple pourront expérimenter le menu végétarien et, dès 2023, l'État proposera, lui aussi, un menu végétarien dans tous ses menus à choix multiple.

Le projet de loi prévoit deux modifications des règles de la commande publique afin de faciliter l'approvisionnement des cantines en produits locaux : des critères additionnels environnementaux – fraîcheur, degré de transformation – sont institués et le seuil du gré à gré est relevé à 100 000 euros.

Les fruits et légumes de saison présentent une bien meilleure qualité nutritionnelle que les autres ; or nous nous sommes progressivement habitués à consommer tous les fruits et légumes toute l'année... Le projet de loi va dans le sens d'une meilleure prise en compte de la saisonnalité, mais nous pourrions encore progresser au Sénat sur ce sujet.

Enfin, je tiens à être très clair : le texte n'introduit aucune taxe ou redevance sur les engrais azotés. Mais si, deux années de suite à compter de 2024, la France ne respecte pas ses engagements européens en termes de trajectoire de réduction des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniaque et si le sujet n'a pas avancé au niveau européen, alors il sera envisagé d'instaurer une telle taxe, votée par le Parlement. Il ne s'agit donc absolument pas d'une surtransposition comme on l'entend souvent !

Enfin, le projet de loi introduit des dispositions sur la forêt et sur l'eau : l'eau est un élément essentiel en agriculture, sur lequel nous devons avancer avec courage. Nous pourrions continuer à travailler sur ce volet.

M. Pascal Martin, rapporteur. – Je souhaitais vous interroger sur deux volets à titre principal : l'eau et la maîtrise de l'empreinte carbone de notre alimentation.

L'article 19 porte sur la préservation et la restauration des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques et marins et affirme que ces écosystèmes « constituent des éléments essentiels du patrimoine naturel de la Nation ». Quels sont les effets juridiques attendus d'une telle disposition ? Le Conseil d'État en a relevé la faible normativité, mais les fédérations agricoles s'inquiètent d'une possible augmentation des contentieux sur le fondement de cet article. Selon elles, il remettrait en cause la gestion équilibrée et durable de la ressource qui repose sur la conciliation entre les usages. Quelle est votre analyse ?

Je m'interroge sur l'opportunité du maintien de l'article 19 *bis* B, introduit à l'Assemblée nationale, qui impose la restauration des milieux aquatiques et notamment des zones humides. Cette disposition est susceptible de faire peser une charge lourde sur les finances publiques – nationales comme locales –, le débiteur de cette obligation de restauration n'étant pas identifié... Or le code de l'environnement dispose déjà depuis 2005 « que la préservation et la gestion durable des zones humides sont d'intérêt général ». Le Conseil d'État considère qu'inscrire des listes énumératives non exhaustives dans la loi n'est pas satisfaisant. Faut-il imposer une obligation de restauration spécifique à ces zones humides ? Ne peut-on pas considérer que celle-ci est induite par l'article 19, qui prévoit de manière plus pragmatique « la préservation et, le cas échéant, la restauration » des écosystèmes aquatiques et marins ?

L'article 19 *bis* est issu des travaux du député Martial Saddier, président du comité de bassin Rhône-Méditerranée : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) devront identifier les masses d'eau souterraine stratégiques pour l'alimentation en eau potable et définir les mesures de protection nécessaires pour assurer leur préservation. Des craintes s'expriment au sujet d'une difficulté croissante à pouvoir prélever dans les nappes aux fins d'irrigation à certaines périodes de l'année : quels éléments pouvez-vous apporter en réponse à ces préoccupations ? Par qui et comment les restrictions d'usage pour assurer l'équilibre quantitatif entre les prélèvements et leur capacité à se reconstituer naturellement seront-elles arbitrées ?

Vous avez également annoncé le lancement d'un « Varenne de l'eau » et de l'adaptation au changement climatique pour l'été prochain : pouvez-vous nous en dire plus ?

Enfin, sur le volet agricole, plusieurs questions. L'article 61 *bis* prévoit la possibilité pour le porteur d'un projet alimentaire territorial (PAT) d'engager une démarche collective de certification environnementale pour l'ensemble des exploitations contractantes. Concrètement, quel en sera le coût pour le porteur ? Quelle est la valeur ajoutée de cet article ? L'engagement d'une démarche collective de certification par un porteur de PAT n'est-il pas déjà possible actuellement dans le silence de la loi ? Si tel n'était pas le cas, la rédaction de cet article mériterait *a minima* d'être clarifiée.

L'article 66 *ter* prévoit une information obligatoire sur la saisonnalité des fruits et légumes frais dans les magasins de plus de 400 mètres carrés. Ne pourrait-on pas abaisser ce seuil pour augmenter le champ d'application de la mesure à d'autres lieux de vente ? Comment seront pris en compte les produits cultivés sous serre en France ?

Je laisserai ma collègue Anne-Catherine Loisier vous interroger sur le sujet de la déforestation importée, qui fera l'objet, demain, de propositions concrètes lors la présentation

du rapport du groupe de travail « Alimentation durable et locale », commun à notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et à la commission des affaires économiques. Ces propositions feront ensuite l'objet d'amendements au projet de loi « Climat et résilience ».

Sur la maîtrise de l'empreinte carbone du secteur agricole, la rédaction des articles 62 et 63 relatifs aux engrais azotés me semble largement perfectible d'un point de vue juridique et peu concrète pour nos agriculteurs. Si vous me permettez l'expression, ces dispositions sont cosmétiques : il s'agit d'un objectif politique et symbolique, qui s'inscrit dans une démarche de communication. Pourriez-vous nous rappeler les engagements européens de la France en matière de réduction des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac, la trajectoire en cours pour ces émissions et les principaux contributeurs par activité économique ? Quel est l'état de la consommation d'engrais en France à l'hectare par rapport aux autres pays européens et mondiaux ? Pourquoi avez-vous choisi de retarder l'application d'une redevance et de ne prévoir que la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement dans cette rédaction que j'évoquais plus tôt ?

Plusieurs pays européens ont mis en place une taxe de ce type avant de se raviser et de la supprimer : sans harmonisation européenne, une telle mesure ne serait-elle pas tout simplement contre-productive à la fois pour la survie de nos agriculteurs et pour la transition agroenvironnementale ? En outre, il me semble que cette mesure oublie l'élasticité prix des usages des engrais : à défaut d'alternative, la grande majorité des agriculteurs continueront à utiliser ces produits... Comment le Gouvernement compte-t-il inciter les agriculteurs à réduire ces pollutions diffuses ? Pourquoi ne pas envisager un crédit d'impôt en faveur des engrais organiques ?

Mme Marta de Cidrac, rapporteure. – Pour ma part, je souhaiterais vous interroger sur l'affichage environnemental, dont la généralisation obligatoire sur les biens et services est envisagée à l'issue d'une période d'expérimentation d'une durée maximale de cinq ans par l'article 1^{er} du projet de loi.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de la rapporteure Aurore Bergé, qui introduit un alinéa spécifique aux produits agricoles, sylvicoles et alimentaires. Je m'interroge sur la pertinence de maintenir cet alinéa en l'état, pour des raisons de clarté de la loi et de respect du principe d'égalité. Êtes-vous favorable au maintien en l'état de ce nouvel alinéa ou préféreriez-vous une rédaction globale pour tous les biens et services, avec toutefois l'ajout de la mention des externalités environnementales ?

Par ailleurs, l'entrée en vigueur de cet affichage environnemental me paraît très lointaine. Des travaux – nationaux et européens – sont pourtant en cours depuis une quinzaine d'années et l'accélération de cette idée date du Grenelle de l'environnement organisé sous l'égide du président Nicolas Sarkozy ! La généralisation de ce dispositif requiert certes un socle technique exigeant et la définition d'une méthodologie robuste, mais les acteurs y travaillent depuis plusieurs années. La France doit s'engager maintenant pour peser dans les discussions qui auront lieu au niveau européen. C'est aussi une opportunité pour nos producteurs qui proposeront des produits plus vertueux du point de vue de l'environnement et qui susciteront l'adhésion des consommateurs. Dans le secteur des produits alimentaires, par exemple, un appel à projets de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a été lancé en septembre 2020 et huit candidats s'y sont engagés. La loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC) prévoyait une expérimentation de 18 mois, qui s'achèvera en août 2021. Or avec cet article

nous en reprenons pour cinq ans si vous me passez l'expression... Seriez-vous favorable à inscrire une date d'entrée en vigueur plus proche – 2023 ou 2024 – pour les cinq secteurs qui sont d'ores et déjà engagés dans ce processus : ameublement, habillement, hôtellerie, produits électroniques et produits alimentaires ?

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – J'ai un sujet à vous soumettre, monsieur le ministre. De nombreuses études ont montré le potentiel des biocarburants dans la décarbonation des transports. Je pense qu'il faut soutenir cette filière qui permet à nos agriculteurs de diversifier leurs sources de revenus tout en accompagnant la transition écologique de nos modes de propulsion : la France doit s'engager pleinement dans le développement des biocarburants !

Or j'ai le regret de constater que la problématique de la décarbonation des transports est quasiment absente du projet de loi : un projet portant sur le dérèglement climatique ne devrait-il pas intégrer cette question ? Ne pourrait-on pas se fixer des objectifs spécifiques pour le développement des biocarburants ? Cela serait un signal fort pour la filière. Il semblerait que les contraintes de production constituent le principal obstacle à leur développement : qu'en est-il ? Les biocarburants ne pèsent encore que 8 % dans le secteur des transports : c'est bien peu...

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Aucun dispositif n'est proposé pour accompagner les agriculteurs dans la réduction de l'usage des engrais azotés et l'inflexion de la trajectoire est attendue dans des délais très limités : pour eux, c'est un ultimatum ! Que propose le Gouvernement pour les aider à aller vers des pratiques plus vertueuses ? Le délai ne laisse pas aux agriculteurs le temps d'évoluer dans leurs pratiques et la période prise pour référence est inadaptée. C'est pourquoi cette disposition est mal vécue : comme une punition, sans réelle alternative.

Par ailleurs, le Gouvernement va-t-il s'engager sur le sujet des chèques alimentaires dès 2022 ? Avec quel financement ? Comment un tel dispositif pourrait-il servir la cause du « consommer français » ?

Le développement des repas végétariens est-il compatible avec la montée en puissance du plan Protéines ? Nous ne sommes déjà pas en capacité d'approvisionner nos cantines et importons 70 % des fruits et légumes qui y sont servis... Est-il bien raisonnable d'appuyer sur l'accélérateur ? Je partage les objectifs posés pour la viande, mais aurons-nous la capacité d'atteindre nos objectifs s'agissant des produits de la pêche ?

Les articles relatifs à la forêt font primer la protection sur la gestion durable : ces dispositifs sont-ils compatibles avec notre stratégie nationale de mobilisation de la ressource et la réglementation environnementale 2020 (RE 2020) ?

M. Julien Denormandie, ministre. – Monsieur Martin, l'article 19 présente en effet un impact juridique très limité ; il a essentiellement une valeur symbolique. Par ailleurs, je partage votre avis sur l'article 19 bis B. S'agissant de l'article 19 bis, il devra être retravaillé afin de calmer les craintes que vous avez évoquées.

Le « Varenne de l'eau », avec la question de l'adaptation au changement climatique est un projet essentiel : il nous permettra de revenir aux fondamentaux sur un sujet aussi important que celui de l'eau, qui n'a pas toujours eu la place qu'il méritait au sein de mon ministère. Il faut « remettre de la pensée ». Les conflits sur l'usage de l'eau sont vieux

comme le monde et se rencontrent à toutes les échelles, du bassin versant et à l'échelle d'un continent. Sur un sujet aussi compliqué, il faut des idées simples si vous me permettez de citer le général de Gaulle, de la méthode, de la concertation et de la raison. Prélever un mètre cube d'eau, ce n'est pas pareil si les nappes phréatiques sont pleines et le sol gorgé d'eau ou pas... Il faut pouvoir poser le débat en ces termes.

Nous allons connaître de plus en plus de sécheresses estivales et de pluies diluviennes hivernales : comment fera-t-on ? Le plan de relance prévoit 200 millions d'euros pour adapter nos cultures au changement climatique. Je pense au gel, avec le récent épisode que nous avons connu, historique par son ampleur, à la sécheresse, à la grêle...

Enfin, nous constatons que l'assurance récolte et le régime des calamités agricoles ne fonctionnent pas. Il faut avancer aussi sur ce sujet.

Ces trois sujets seront au centre du « Varenne », qui devra privilégier la pensée à la posture. Je suis très attaché à la raison et à la science...

Dans le prolongement de la loi Egalim qui avait fixé un objectif de 50 % de produits de qualité dans nos cantines, l'article 61 *bis* enclenche un cercle vertueux qui permettra de privilégier les produits de nos territoires au travers des PAT qui développeront des certifications.

Je ne me prononcerai pas sur votre proposition d'abaisser le seuil des commerces concernés par la disposition sur la saisonnalité de 400 à 200 mètres carrés, car elle nécessiterait une étude d'impact. *Idem* sur la question des productions sous serre, parfois réalisées à partir d'énergies renouvelables...

Je vous transmettrai les données chiffrées demandées sur l'usage des engrais azotés. Je fais confiance au monde agricole pour tenir les engagements pris au niveau européen. Je crois plus à la confiance et à la responsabilisation qu'à la pénalisation. Le texte rappelle notre obligation d'honorer nos engagements. Il y a certes un travers français à faire des surtranspositions, mais permettez-moi de vous rappeler qu'elles sont bien souvent le fait du pouvoir législatif...

L'engrais, c'est la nourriture de la plante, ce n'est pas de l'hormone de croissance ! On ne se passera donc jamais d'engrais. Pour pousser, les plantes ont besoin d'engrais organiques ou chimiques, mais ceux-ci ne présentent pas les mêmes potentiels d'émission, ni d'assimilation par la plante.

Madame de Cidrac, le carbono-score prévu à l'article 1^{er} fournira une information utile au consommateur, en lui permettant de privilégier les circuits de distribution les plus vertueux. Mais cette méthodologie, pilotée par l'Ademe, présente encore des travers et fait apparaître des absurdités : c'est ainsi qu'un élevage extensif de 60 charolaises en France présentera un carbono-score moins bon qu'un élevage intensif de 10 000 bêtes en Argentine, voyage compris... Des travaux sont en cours afin de sortir de ce paradoxe.

Monsieur Tabarot, de mémoire, la Convention citoyenne pour le climat (CCC) n'avait pas formulé de recommandation sur les biocarburants : cela explique que ce sujet soit absent du projet de loi, qui a été construit sur la base des propositions de la CCC.

J'en profite pour saluer les travaux en cours de la mission d'information du Sénat sur la méthanisation. Il est important que le monde agricole participe au développement des

énergies renouvelables, sans remettre pour autant en cause la souveraineté alimentaire : si nous devons importer massivement faute de capacités de production, il n'y aura pas de cercle vertueux.

À titre personnel, je crois beaucoup aux biocarburants et au biogaz, mais leur développement doit s'intégrer dans des politiques publiques très clairement établies.

Madame Loisier, nous accompagnons les agriculteurs sur la question des nitrates au travers du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (Casdar) pour ce qui concerne le financement de la recherche, mais surtout grâce au plan de relance qui finance les agroéquipements à hauteur de 100 millions d'euros et le plan Protéines à hauteur de 120 millions d'euros qui permettra l'apport d'azote dans le sol par la rotation des cultures. Il faut considérer les émissions dans leur globalité et travailler aussi sur la directive « Nitrates ».

Le Président de la République s'est engagé sur le sujet des chèques alimentaires. Il s'agit d'une aide non pas sociale, mais nutritionnelle. Aujourd'hui, environ 8 millions de Français n'ont pas suffisamment accès à des aliments satisfaisants au plan nutritionnel. La mise en œuvre de ce dispositif très ambitieux sera sans doute complexe. En effet, comment distinguer les aliments de qualité nutritionnelle satisfaisante dans un supermarché, ou même sur un marché ? Une première étape pourrait consister à proposer aux jeunes de 18 à 25 ans des paniers de fruits, de légumes et de viande de qualité *via* des plateformes numériques.

S'agissant des repas végétariens, notre capacité à produire suffisamment de légumineuses et de protéines végétales est effectivement un sujet d'inquiétude. C'est pourquoi le plan Protéines végétales prévoit une augmentation de 50 % de la surface agricole associée.

Je transmettrai vos questions relatives aux produits de la pêche à Annick Girardin.

Nous observons aujourd'hui que la forêt avance et que le bois recule. Autrement dit, nous importons du bois. C'est pourquoi je me suis tant battu, lorsque j'étais ministre du logement, pour que la captation de carbone par ce matériau soit prise en compte dans l'analyse du cycle de vie d'une construction en bois.

M. Pierre Médevielle. – Je regrette que ce projet de loi insiste sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) dont est responsable le secteur agricole sans évoquer le potentiel de celui-ci, qu'il s'agisse de la méthanisation, des biocarburants ou des techniques de conservation des sols qui participent efficacement à la captation de carbone dans les sols.

Depuis 2019, notre souveraineté est mise à mal. Va-t-on se passer encore longtemps des progrès de nos ingénieurs agronomes et de nos biologistes végétaux, qui permettraient de sélectionner des végétaux moins exigeants en eau et en engrais ? Une agriculture audacieuse et ambitieuse n'est pas incompatible avec des objectifs climatiques et environnementaux.

S'agissant de la pêche, il est désolant qu'une ONG comme *Sea Shepherd* soit favorable à la disparition de la pêche, alors que le poisson est une précieuse source de protéines directement utilisable.

M. Stéphane Demilly. – Comment l'introduction d'un menu végétarien dans les services de restauration collective s'articulera-t-elle avec l'expérimentation du menu végétarien hebdomadaire prévue par la loi Egalim ? Quand disposerons-nous du bilan de cette

expérimentation ? Est-il opportun de lancer une nouvelle expérimentation avant même d'avoir obtenu les conclusions de la précédente ?

Par ailleurs, l'article 11 prévoit que les supermarchés devront proposer au moins 20 % de leurs produits en vrac d'ici à 2030. Des professionnels, notamment de la filière de la pomme de terre, s'inquiètent des modalités de mise en œuvre de l'interdiction, prévue par la loi AGECE au 1^{er} janvier 2022, des emballages en plastique pour les fruits et légumes. En effet, ils ont dû constituer d'importants stocks d'emballages pendant les confinements lorsqu'on craignait des ruptures. Des concertations sont-elles prévues avec les professionnels pour que cette sortie des emballages plastiques puisse se dérouler au mieux ?

Mme Angèle Préville. – Les données de santé indiquent que l'obésité des enfants progresse. Ne faudrait-il pas limiter le recours aux plats industriels ultra-transformés dans la restauration collective ?

Par ailleurs, la consommation de légumes secs est insuffisante. Or il s'agit de débouchés qui pourraient être rémunérateurs pour les agriculteurs. J'espère qu'ils seront encouragés à s'engager dans cette voie.

Enfin, pour ma part, je me félicite que la question des engrais azotés soit posée. Nous sommes les quatrièmes consommateurs mondiaux de ces produits importés dont l'épandage a des effets très néfastes. L'article 62 n'a certes pas de portée normative, mais j'espère que ce n'est qu'un début.

M. Éric Gold. – La souveraineté alimentaire est plus que jamais un enjeu stratégique. Nous importons 40 % des légumes, 60 % des fruits et 50 % des poulets que nous consommons.

Le volet agricole du plan de relance vise à renforcer l'autonomie alimentaire de la France. Toutefois, l'agriculture est avant tout une question de terre. Le projet de loi prévoit de réduire par deux la surface de sols artificialisés sur les dix prochaines années. Si cela peut paraître légitime, pensez-vous que l'objectif d'atteindre une artificialisation proche de zéro, quelles que soient la nature et la qualité agronomique des terres, soit cohérent et partagé par les élus locaux ? Vous semble-t-il susceptible de contribuer à renforcer notre souveraineté alimentaire ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Le débat relatif aux barrages et aux moulins est très sensible au sein du monde agricole. Ces dispositifs qui existent depuis fort longtemps permettent de puiser de l'eau dans les rivières plutôt que dans le cénomanien. C'est pourquoi je souhaiterais que la question d'éventuels arasements fasse l'objet d'une véritable réflexion plutôt que d'une simple décision des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), en vertu de la continuité écologique.

Par ailleurs, l'abaissement de 50 % de la surface des terres artificialisées, en particulier des terres arables, risque d'entraîner l'abandon de certaines terres qu'il deviendrait trop coûteux de cultiver, surtout si on ne peut plus les arroser. Dans la Sarthe, des groupes veulent investir pour développer le tourisme mais ne peuvent le faire, car ils n'obtiennent pas de permis de construire. En la matière, il me semble important de penser « local » plutôt que « global ».

J'en viens enfin au sujet de la forêt. Comme vous le savez, les forestiers français souhaitent le rétablissement du code de bonnes pratiques sylvicoles. Pour ma part, je regrette que l'on défriche la forêt pour y installer des éoliennes sans schéma directeur, en contrepartie de sommes qui peuvent s'élever à 11 000 euros pour les particuliers ou les communes qui y consentent.

M. Julien Denormandie, ministre. – La forêt est considérée à tort comme la première source de captation de carbone. De fait, les sols agricoles en captent bien plus. Pourtant, si les forestiers sont considérés comme des acteurs majeurs du changement climatique, les agriculteurs ne le sont pas. À l'aune de ce constat, le débat relatif au glyphosate aurait été très différent, puisqu'il nous aurait conduits à opposer les deux objectifs contradictoires et pourtant tous deux légitimes que sont la préservation de la biodiversité et la captation de carbone dans les sols par l'agriculture de conservation qui nécessite le désherbage.

Nous travaillons avec de jeunes agriculteurs à la création de crédits de captation de carbone dans le sol agricole. Les méthodologies sont établies ; il ne reste plus qu'à créer des plateformes d'échange entre une offre et une demande pour valoriser le crédit carbone. Cela permettrait de créer du revenu supplémentaire pour nos agriculteurs en tant que capteurs de CO₂ dans le sol.

La sélection variétale existe depuis 10 000 ans. Il faut prendre garde que les nouvelles techniques de sélection végétales (NBT) n'amènent pas à des dérives et à écarter les risques auxquels elles nous exposent, mais en aucun cas il ne faut les confondre avec les organismes génétiquement modifiés (OGM). Dans un rapport récent, la Commission européenne défend d'ailleurs cette position.

Nous disposons du rapport sur l'expérimentation relative à l'introduction d'un repas végétarien par semaine prévue par la loi Egalim. Les conclusions de ce rapport étant plutôt positives, elles nous ont encouragés à donner un avis favorable à la généralisation de l'expérimentation obligatoire. Je m'engage à vous transmettre ce rapport rapidement.

S'agissant des décrets relatifs à la suppression du plastique dans les emballages de fruits et légumes en 2022, je vous confirme qu'une grande concertation est en cours avec les professionnels.

La limitation des plats transformés serait effectivement légitime, madame Prévile, mais nous nous heurtons à une difficulté de définition de ce qu'est un plat transformé. En effet, en l'état actuel des classifications, une salade niçoise et un plat de lentilles seraient inclus dans cette catégorie. Nous avons demandé à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) de nous fournir des préconisations sur ce sujet.

Par ailleurs, il faut effectivement encourager la consommation de légumes secs. Cela est prévu dans le plan Protéines végétales.

Au-delà des règles, l'artificialisation des sols est d'abord une affaire de volonté politique. Dans le cadre de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan), j'avais pris des positions très dures sur l'ouverture de complexes commerciaux géants et même sur la création de maisons individuelles en périphérie. Bien que

cela m'ait valu les foudres de certains, j'estime préférable de privilégier le réaménagement de friches industrielles et la réhabilitation des logements vacants en centre-ville.

S'agissant enfin du code de bonnes pratiques sylvicoles, je n'ai pas encore trouvé la solution. En effet, son rétablissement doit faire l'objet d'une modification législative recevable ; or celui-ci n'est pas réellement en rapport avec le présent texte. Nous étudions la possibilité de l'introduire *via* une proposition de loi, mais je suis preneur de toute autre solution que le Sénat pourra me proposer !

M. Guillaume Chevrollier. – Comme vous, le Sénat est mobilisé pour défendre nos agriculteurs et leurs produits de qualité. Prenons garde de ne pas les entraver en permettant par ce texte de nouvelles distorsions de concurrence.

Comment envisagez-vous de conduire le « Varenne de l'eau » ? Comment le Parlement y sera-t-il associé ?

Ce projet de loi comporte un volet relatif aux chemins ruraux qui inquiète nos agriculteurs. Quelle est votre position ?

Enfin, la création d'un chèque alimentaire inquiète les acteurs de la solidarité alimentaire, car ce dispositif risque de court-circuiter l'organisation actuelle qui fonctionne bien en dépit des disparités territoriales.

M. Jean-François Longeot, président. – La solidarité alimentaire ne se résume pas à la distribution de denrées : elle implique des échanges et des contacts qui sont importants tant pour les personnes défavorisées que pour les bénévoles.

M. Rémy Pointereau. – La rédaction de l'Assemblée nationale remet en cause les fondements actuels du droit de l'eau. Cela m'inquiète d'autant que si vous vous déclarez favorable aux retenues collinaires, cela ne se traduit pas nécessairement dans les faits.

Par ailleurs, je me réjouis que la taxe sur les engrais azotés ait été abandonnée, car ce dispositif aurait créé une distorsion de concurrence au sein de l'Union européenne.

Enfin, je souhaite insister sur la décarbonation que l'agriculture rend possible. Un hectare de maïs produit vingt tonnes d'oxygène et absorbe quatre fois plus de CO₂ qu'un hectare de forêt. Quand ces captations de CO₂ et ces productions d'oxygène seront-elles rémunérées ?

Mme Martine Filleul. – Je regrette que les préconisations de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée ne soient pas contraignantes. Ce projet de loi n'aurait-il pas pu être l'occasion d'être plus prescriptif ?

S'agissant des biocarburants, une tribune publiée en novembre 2020 par plusieurs associations indique que la France continue d'importer des produits liés à la déforestation, en particulier plus de 3 millions de tonnes de soja par an en provenance du Brésil. Ces associations déplorent l'absence de prise en compte des demandes faites par des parlementaires sur l'exclusion des produits à base d'huile de palme et de soja dans les agrocarburants. Ce projet de loi n'aurait-il pas pu être l'occasion d'affirmer la volonté de transparence de la France en la matière ?

L'agriculture est responsable pour partie de la dégradation de la biodiversité. Malgré une prise de conscience indéniable, certaines tendances lourdes persistent, conduisant notamment à l'intensification des cultures et à l'agrandissement des exploitations. Pensez-vous que les mesures prises dans ce projet de loi sont de nature à inverser ces tendances ?

M. Olivier Jacquin. – Il convient de lever la confusion entretenue par certains autour du label agroécologie. En effet, les bénéfiques en termes de captation de carbone de l'agriculture de conservation sont variables.

L'aide au maintien a été supprimée pour le « bio ». Ne faut-il pas maintenir ce dispositif pour certaines productions afin que les prix soient moins élevés pour les consommateurs ?

Enfin, nous ne sommes pas à l'abri d'un retournement du marché qui pourrait « casser les prix ». En Autriche, les producteurs bio vendent leurs produits quasiment au même prix que les agriculteurs traditionnels. Ne pourrait-on pas imaginer un système qui conditionnerait la conversion au bio à une forme de contractualisation ?

Mme Patricia Demas. – Comment faire entrer l'agriculture dans l'urbanisme ? Sur quels outils d'urbanisme les acteurs locaux peuvent-ils s'appuyer pour développer les PAT ?

Quelle nouvelle dynamique d'accompagnement de la gestion du foncier local pourrait être développée pour aider les collectivités locales dans leurs stratégies alimentaires et foncières ? En effet, il convient de sortir du cercle vicieux par lequel un propriétaire espère que sa parcelle deviendra constructible pour mieux la vendre, ce qui favorise la déprise agricole, les friches et, à terme, l'étalement urbain.

M. Frédéric Marchand. – Quel regard portez-vous sur la proposition émanant du collectif pour une sécurité sociale de l'alimentation de sanctuarisation d'un budget alimentaire de 150 euros par mois et par personne intégré dans le régime général de sécurité sociale ?

M. Jean Bacci. – Votre gouvernement envisage d'encourager la construction en bois. Cela exigera notamment un effort de formation.

Le béton de chanvre, en revanche, peut être mis en œuvre par les maçons traditionnels. Le chanvre étant naturellement peu exigeant, sa culture permettrait de mettre à profit les champs actuellement en friche du fait de la pauvreté de leur terre tout en fournissant un complément de revenu aux agriculteurs, à condition toutefois d'aider des industriels à effectuer sa transformation en matériaux de construction.

M. Julien Denormandie, ministre. – La compétitivité de l'agriculture est bien sûr liée aux charges. Si les agriculteurs estiment que celles-ci sont trop lourdes, je rappelle que le monde agricole ne paye pas de taxe de production. Elle est aussi liée à la modernisation et à l'innovation. En 2017, la moitié des drones utilisés à titre économique dans notre pays l'étaient par des agriculteurs. Elle est enfin liée aux économies d'échelle mais il serait dramatique de considérer que notre compétitivité ne tient qu'à la taille de nos exploitations. Un élevage de truies compte en moyenne 190 têtes dans notre pays, alors qu'il en compte 10 000 aux États-Unis. C'est pourquoi j'estime que nous devons avant tout préserver la compétitivité hors coût qu'est la qualité.

Nous allons lancer très prochainement un premier cycle du « Varenne de l'eau ». Celui-ci s'articulera autour de trois groupes de travail qui se concentreront respectivement sur la gestion des risques, l'adaptation de nos pratiques culturelles face au changement climatique et le volet hydraulique.

S'agissant des chemins ruraux, j'avoue ne pas être en capacité de vous répondre précisément car ce sujet a été porté par d'autres ministres à l'Assemblée nationale. Je me renseignerai.

Les chèques alimentaires, ou plutôt nutritionnels, sont destinés non pas à aider des personnes qui n'auraient pas les moyens de se nourrir mais à favoriser la consommation de produits de qualité. C'est une politique de santé, et non sociale.

Monsieur Pointereau, je partage votre impatience quant aux retenues d'eau. Il convient toutefois de noter certaines avancées significatives. Par exemple, le décret sur les débits d'usage de l'eau, qui paraîtra prochainement, permettra de combler le vide juridique qui entourait depuis près de dix ans les prélèvements effectués par arrêtés préfectoraux sur les retenues.

Par ailleurs, dans le cadre du plan de relance, j'ai délégué plus de 30 millions d'euros aux territoires afin de compléter les financements locaux des retenues d'eau et des bassines. Comme vous le savez, tout projet de retenue ou de bassine ne peut se faire sans une forte volonté politique locale. Or il n'est pas rare que l'exécutif local renonce à financer ces projets. Enfin, je souhaite que le plan de relance soit l'occasion d'avancer sur le sujet du curage des bassines, qui, de l'avis général, permettrait d'augmenter sensiblement leurs capacités.

Seule l'Europe est compétente pour interdire l'importation de certains produits liés à la déforestation. Pour l'heure, les règles européennes comme celles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) reposent sur une forme d'hypocrisie puisqu'elles permettent d'interdire l'importation des seuls produits qui ont un impact sur notre santé ou sur notre environnement. Autrement dit, loin des yeux, loin de ma conscience environnementale. Ce sont ces règles que nous devons changer et c'est pourquoi le Président de la République a retiré son soutien à l'accord entre l'Europe et le Mercosur.

Vos propos m'ont interloqué, monsieur Jacquin. Je vous accorde que la définition législative de l'agroécologie est très large. S'agissant du bio, le Gouvernement a fait le choix de miser sur l'aide à l'installation plutôt qu'au maintien en agriculture biologique, car il considère que le marché bio est suffisamment mature. Nous discutons actuellement de l'opportunité d'augmenter les aides versées au bio au titre de la PAC de 250 à 340 millions d'euros par an. Les aides à l'agriculture biologique resteront donc massives.

J'estime que conditionner toute nouvelle installation de culture bio à la contractualisation de marchés est un travers qu'il faut éviter. Il faut au contraire favoriser l'entrée de nouveaux producteurs dans le bio.

Le PAT est une organisation territoriale visant à la valorisation du territoire. Les collectivités locales dans leur diversité doivent en conserver l'initiative.

L'agriculture urbaine permet de réconcilier les dissensions entre ruraux et urbains. Le plan de relance permettra notamment le financement d'une bergerie dans les quartiers Nord de Marseille et d'une ferme dans le quartier des Mureaux.

S'agissant du foncier, nous devons avancer en matière de portage.

La RE 2020 vise bien les matériaux biosourcés, monsieur Bacci. Par ailleurs, nous disposons aujourd'hui des technologies nécessaires au développement de la construction bois.

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous remercie, Monsieur le ministre.

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 05

Mercredi 2 juin 2021

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

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Examen du rapport et établissement du texte de la commission (sera publié ultérieurement)

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

La réunion est close à 13 h 05.

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets – Suite de l'examen du rapport et de l'établissement du texte de la commission (sera publié ultérieurement)

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

La réunion est close à 18 h 35.

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

Mercredi 2 juin 2021

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

M. Laurent Lafon, président. – Je vous propose que notre commission se saisisse pour avis de l'article 19 du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, qui modifie le régime de communicabilité des archives aux chercheurs et historiens. Je suggère que nous désignions notre collègue Pierre Ouzoulias, qui connaît très bien ces questions eu égard à son passé professionnel.

Il en est ainsi décidé.

La commission désigne Pierre Ouzoulias rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 672 (2020-2021), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

Proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous nous réunissons aujourd'hui pour une séance tout à fait particulière consacrée à l'examen de trois propositions de lois déposées par des membres de notre commission et inscrites à l'ordre du jour du Sénat mardi, mercredi et jeudi prochains. Il s'agit du texte relatif aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, présenté par Sylvie Robert ; du texte visant à créer un ticket restaurant étudiant, déposé par Pierre-Antoine Levi ; et enfin du texte visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs, déposé par Laure Darcos.

Je cède sans attendre la parole à Sylvie Robert, auteure et rapporteure de la proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique, pour laquelle le Gouvernement a demandé la procédure accélérée.

Mme Sylvie Robert, auteure et rapporteure de la proposition de loi. – La proposition de loi que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui, à la fois comme auteure et rapporteure, tient une place toute particulière dans mon cœur.

Elle constitue en effet une étape dans la réflexion et le combat que je mène depuis plusieurs années, non seulement pour promouvoir et protéger les bibliothèques, mais aussi et surtout pour faire évoluer notre regard sur ces établissements qui ne sont plus, depuis bien longtemps, ces bâtiments vieillots abritant des ouvrages poussiéreux et dont la seule utilité serait de permettre d'identifier un intellectuel qui, selon André Roussin, « est quelqu'un qui entre dans les bibliothèques publiques même quand il ne pleut pas »...

Non seulement les bibliothèques sont plus que cela, mais, oserais-je dire, elles l'ont toujours été : il suffisait d'ouvrir les yeux ! Ceux qui siégeaient déjà à la commission se rappelleront l'audition d'Erik Orsenna et Noël Corbin le 5 février 2020, sur leur rapport « Voyage au pays des bibliothèques », devenu depuis un livre. Ils avaient su nous faire partager, avec érudition et gourmandise, leur amour de ces « tiers lieux », selon leur heureuse formule. Ils avaient montré que les bibliothèques jouent désormais une multitude de rôles dans nos territoires, des rôles centrés sur le livre, certes, mais aussi des rôles d'accueil, de conseil, voire, pour reprendre l'expression malicieuse d'Erik Orsenna, de drague ou de rendez-vous !

Leur travail a ensuite été approfondi par notre commission : je songe à notre ancienne collègue rapporteure des crédits des industries culturelles, Françoise Laborde, et au rapport sur l'extension des horaires d'ouverture que Colette Mélot et moi-même avons présenté devant vous en juillet dernier.

J'inscris pleinement ce texte dans ce *continuum* d'écoute et de réflexion, que je poursuis ici au niveau national, en tant que parlementaire, comme au niveau local.

Cette proposition de loi suit trois axes : d'abord, la consécration législative de ces établissements, ensuite une affirmation des grands principes républicains, et enfin des dispositions destinées à renforcer le lien entre les bibliothèques et leurs territoires.

Une consécration législative d'abord : les bibliothèques ne représentent que cinq articles dans le code du patrimoine, sans même une définition de leur mission. Comparaison n'est pas raison, mais douze fois plus d'articles sont consacrés aux Archives... Il y a eu une loi sur les archives, les musées, mais jamais sur les bibliothèques.

Cela en dit long sur notre vision des bibliothèques : elles sont là, tout simplement, elles font partie du paysage de nos communes rurales, urbaines et périurbaines, alors pourquoi chercher à les définir ? Et pourtant, comme j'ai pu le constater maintes fois, ces lieux et les personnels qui les font vivre attendent de nous l'inscription dans la loi de ce qu'ils sont, de leurs missions, ils attendent tout simplement un cadre. C'est le premier objet de cette proposition de loi.

Ensuite, j'ai souhaité affirmer les grands principes qui doivent fonder l'action de ces établissements. Leur rappel me paraît d'autant plus nécessaire que les bibliothèques sont les lieux où se construisent l'esprit civique, la démocratie, l'esprit critique, ce qui nous fait citoyens.

L'article 1^{er} fixe ainsi un cadre ambitieux pour les bibliothèques municipales, intercommunales et des départements. J'ai veillé à ce que l'aspect concret et descriptif des tâches des bibliothèques ne se fasse pas au détriment des grands principes, qui sont rappelés au même article : pluralisme des courants d'idées et d'opinion, égalité d'accès et neutralité du service public.

Ainsi les articles 2 et 3, consacrés aux bibliothèques municipales et intercommunales, sont des rappels des principes de liberté et de gratuité d'accès ; l'article 5 affirme que les collections des bibliothèques sont pluralistes et diversifiées.

Enfin, la proposition de loi comporte des dispositions plus concrètes, en particulier sur le lien entre les établissements et leurs territoires.

Ainsi, si je n'ai pas souhaité imposer aux assemblées délibérantes des collectivités la tenue d'un débat, l'article 7 encourage très vivement la présentation, que je souhaite au moins une fois par mandature, des orientations générales de la politique documentaire. Je vois cet exercice comme une occasion pour la collectivité d'exposer et d'assumer pleinement ses choix, et pour le personnel des établissements d'évoluer dans un cadre politiquement sécurisé. L'article 11 prévoit que les EPCI qui souhaiteraient se saisir de la compétence « lecture publique » mettent en place un schéma de développement dédié.

L'article 9 aborde le cas particulier des bibliothèques départementales. Malgré leur rôle dans la diffusion des ouvrages et des pratiques dans nos territoires, leurs missions n'étaient pas définies. Ce sera désormais chose faite.

L'article 10 élargit le bénéfice du concours particulier des bibliothèques à quelques établissements, notamment les syndicats de communes et des établissements comme la Cité internationale de la bande dessinée d'Angoulême, qui ne pouvaient recevoir de dotation générale de décentralisation (DGD) bibliothèque.

L'article 4 prévoit que le contenu des collections des bibliothèques est fixé par un décret en Conseil d'État, ce qui donne la souplesse nécessaire aux collections pour évoluer avec notre société.

J'ai cherché le texte le plus à même de nous rassembler autour de la fidélité aux grands principes républicains et à la libre administration des collectivités. Nous sommes tous attachés aux bibliothèques : c'est le premier équipement culturel de France, et leur rôle dans nos territoires est extrêmement important.

M. Laurent Lafon, président. – J'invite notre rapporteure à nous présenter le champ d'application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Je propose que ce périmètre comprenne les dispositions relatives aux missions des bibliothèques des communes et de leurs groupements, aux missions des bibliothèques départementales, à leurs conditions d'accès respectives, à la répartition au profit des bibliothèques de la dotation générale de décentralisation, à l'exercice de la compétence dite « lecture publique » et enfin aux dons de ces établissements.

Il en est ainsi décidé.

Mme Elsa Schalck. – Au nom du groupe Les Républicains, je salue le travail et l'engagement sans relâche de notre rapporteure depuis 2015 pour que ce texte voie le jour. Cette proposition de loi répond aux attentes, comme en témoigne l'accueil très favorable qu'elle a suscité lors des auditions. Elle comble des lacunes, et acte des mutations. Elle affirme trois grands principes : le libre accès aux bibliothèques municipales et intercommunales, la gratuité d'accès aux espaces publics, et le pluralisme des collections pour éviter toute censure.

Ces enjeux ont été mis en évidence par votre rapport de 2015, comme par celui d'Erik Orsenna de 2018.

C'est le premier texte qui définit, en son article 1^{er}, ce qu'est une bibliothèque. Il les consacre ainsi en tant que premier équipement culturel de notre pays, grâce à leur maillage dense qui en fait la première porte d'accès à la lecture. Ils sont ainsi des vecteurs d'ouverture au monde, de citoyenneté, de développement des idées, de l'esprit critique.

L'article 9 affirme le rôle des bibliothèques départementales dans la lecture publique, notamment en zones rurales.

Les bibliothèques sont protéiformes ; grâce à leurs transformations permanentes, elles ont su relever les défis sociaux, éducatifs, culturels. Elles ne sont plus seulement un lieu de savoir et d'étude : elles ont une vocation sociale, et facilitent les rencontres intergénérationnelles. En tant que service public de proximité, les élus et citoyens y sont très attachés.

Les consacrer dans la loi, c'est aussi reconnaître et protéger toutes les personnes qui y travaillent : bibliothécaires, mais aussi bénévoles, étudiants. La proposition de loi acte les mutations et l'évolution des missions des bibliothèques. Nous suivrons notre rapporteure, que je remercie de porter ce sujet ô combien important pour nos territoires.

Mme Monique de Marco. – Je salue moi aussi le travail de Sylvie Robert. Ce texte bienvenu réaffirme les trois principes du libre accès, de la gratuité et du pluralisme. Le cadre juridique existant s'est révélé insuffisant, alors que le réseau de lecture publique s'est considérablement développé grâce à la décentralisation. Il existe des textes réglementaires, une jurisprudence mais pas de loi pour préciser le rôle des bibliothèques. Ce texte est une réponse claire et proportionnée au vide juridique. Il a reçu un accueil très favorable lors des auditions.

Le GEST a néanmoins déposé quelques amendements, principalement pour lancer le débat et donner quelques pistes pour la suite.

M. Jérémy Bacchi. – Je me joins à ce concert de louanges... Les bibliothèques étaient le parent pauvre de notre réseau culturel : elles avaient besoin d'une consécration dans la loi tant leur importance et leur rôle social sont grands, dans l'éveil à la lecture, l'évasion, le rêve. Elles sont des lieux de proximité dans les territoires.

Ce texte a aussi une dimension protectrice pour les salariés, les professionnels et les bénévoles qui les font vivre. Il rectifie un oubli fâcheux.

M. Pierre-Antoine Levi. – Une chose que la covid nous a enseignée, c'est le besoin collectif de culture. C'est pourquoi je me félicite que ce texte arrive au moment où nous retrouvons nos espaces de culture.

Les bibliothèques sont des lieux incontournables de ce réseau. Leur définition et celle de leurs missions par ce texte vont dans le bon sens, tout comme l'affirmation des principes de liberté et de gratuité d'accès *in situ*.

Je suis très heureux de l'article 5 qui affirme le troisième principe de la pluralité idéologique, dans un contexte où la pensée décoloniale et la *cancel culture* sont tentées de faire disparaître tous les ouvrages qui ne correspondent pas à leurs positions... La liberté d'expression n'est pas négociable, c'est pourquoi j'adhère pleinement à cet article.

Il était également nécessaire de reconnaître que les bibliothécaires doivent avoir des qualifications. Ce métier ne s'invente pas. Une bibliothèque vit par les livres, les documents, mais pour cela elle a besoin d'un chef d'orchestre, d'un maître d'œuvre qui serve de guide aux usagers et sache transmettre son amour des livres.

Le texte améliore aussi les relations entre les différents acteurs : c'est bienvenu, notamment avec le développement des intercommunalités.

C'est donc avec conviction et enthousiasme que je soutiens cette proposition de loi qui inscrit dans le marbre des principes de base en faveur de cet outil d'émancipation et d'accès à la culture pour tous les Français.

M. Julien Bargeton. – Je m'associe à ces louanges, en me félicitant que le Gouvernement ait demandé la procédure accélérée, qui permet d'examiner ce texte dans de bonnes conditions. Cela témoigne aussi du consensus autour de ce texte, que le groupe RDPI votera.

Adjoint à la culture dans le 20^e arrondissement de Paris, j'ai pu me rendre compte du rôle très important des bibliothèques dans l'accès à la culture, avec leur personnel engagé, passionné. Elles accueillent des groupes d'enfants, des publics parfois éloignés du français, mettent en place des festivals, des actions dans les jardins. C'est un véritable foisonnement d'initiatives, à Paris et ailleurs.

J'avais proposé que l'on rebaptise la bibliothèque municipale Saint-Fargeau du nom d'Oscar Wilde car elle est spécialisée dans le théâtre – la spécialisation est une possibilité à Paris et dans les grandes villes. Pour l'anecdote, Jean d'Ormesson avait été invité à prononcer un discours, en tant que descendant de Lepeletier de Saint-Fargeau. Cette citation d'Oscar Wilde s'accorde bien avec ce dont nous discutons : « Il n'existe pas de livre moral ou immoral. Les livres sont bien ou mal écrits, c'est tout. » C'est d'abord par la lecture que l'on accède à la culture.

Mme Marie-Pierre Monier. – Merci à Sylvie Robert pour son travail de longue haleine sur ce texte qui fait consensus. La procédure accélérée est la reconnaissance de l'importance des bibliothèques dans la société et les territoires ruraux, urbains et périurbains. Ce sont des lieux magiques où l'on découvre la culture et l'autre ; où l'on s'ouvre, où l'on s'émancipe. Le texte le reconnaît, et donne un cadre pour perpétuer ces valeurs. Il contient également une définition du lien avec les collectivités territoriales et une reconnaissance du travail important consenti par les agents des bibliothèques pour favoriser le vivre ensemble.

Je salue également leur action intergénérationnelle, des plus jeunes aux plus âgés. Les bibliothèques sont parfois un premier contact avec la lecture.

Mme Laure Darcos. – Je suis d'autant plus émue aujourd'hui qu'initialement, Sylvie Robert et moi-même souhaitions que les textes que nous présentons ce matin, qui ont tous deux trait au livre, soient groupés. Cela n'a pas été possible, mais je suis heureuse que nos deux propositions de loi soient examinées la même semaine.

Mme Sonia de La Provôté. – Les bibliothèques sont un réseau d'appui et de réalisation des droits culturels – le premier réseau d'équipements culturels en France. Sans elles, il serait impossible de mettre en œuvre l'accès à la culture partout sur le territoire.

Comment s'inscrit le réseau de lecture publique à l'échelon régional ? Existe-t-il une hiérarchie entre les bibliothèques des différents échelons ?

Nous savons désormais que le livre est le premier achat réalisé avec le Pass culture : comment les bibliothèques peuvent-elles prendre place dans ce dispositif ?

Les bibliothèques peuvent également jouer un rôle important dans le réseau d'appui pour l'accès à la culture partout sur le territoire, en étant mobilisées pour d'autres activités que la lecture.

Le texte mentionne les établissements publics de coopération culturelle (EPCC) et les groupements d'intérêt public (GIP), mais pas les établissements publics locaux (EPL). Or les EPL, qui sont chargés de la gestion des équipements et du développement et de la gestion des activités culturelles, pourraient prendre en main un réseau de lecture publique.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Je vous remercie pour vos propos qui témoignent de votre attachement aux bibliothèques – cet objet non identifié qui parfois devient un véritable lieu de vie. Elles assurent aussi l'accès aux services, la formation, l'accueil d'artistes... Erik Orsenna a montré qu'elles offraient des moments de rencontre aux populations. Elles accueillent toutes les générations.

Rennes bénéficie d'un réseau très important de bibliothèques. J'ai beaucoup accompagné celle des Champs libres, obtenant après quatre années son ouverture le dimanche. Des gens viennent y passer toute la journée : une bibliothèque est en effet le seul équipement où vous pouvez passer plusieurs heures sans que quelqu'un vienne vous demander la raison de votre présence. C'est un lieu de liberté incroyable. Les bibliothèques, qui offrent le Wi-fi gratuit, peuvent aussi accueillir des demandeurs d'asile. Elles sont à la confluence d'usages très divers. Ainsi, à Rennes, ce sont surtout les étudiants qui viennent le dimanche, pour profiter des prises, travailler, être ensemble. Ces usages imposent aux bibliothèques de s'adapter, de trouver des modes de relation, de médiation entre tous ces publics.

Il y a quelques années, la question de la nécessité d'une loi s'était déjà posée. J'estime que le moment est venu d'une sécurisation législative. J'ai ainsi eu des remontées sur certains élus qui ne comprennent pas que les bibliothèques sont un espace de libre expression ; qu'elles doivent pouvoir construire une politique d'acquisition et documentaire sans ingérences extérieures.

Il était également important de valoriser les différents statuts qui y cohabitent : fonctionnaires, bénévoles, contractuels, étudiants.

La proposition de loi de Laure Darcos que nous allons examiner montre l'existence d'un véritable écosystème autour du livre, dont chaque acteur doit être partie prenante. Les librairies indépendantes, la question des seuils des marchés publics sont des sujets très importants. La question du rabais de 9 % accordé aux collectivités territoriales a suscité un débat nourri, car certains demandent sa suppression. Cela pose la question du dialogue entre les acteurs.

En réponse à Sonia de La Provôté, aucun EPL ne gère de bibliothèque, c'est pourquoi ils ne figurent pas dans le texte. Quant au Pass culture, je n'ai pas d'information sur un lien particulier avec les bibliothèques.

L'objet de ce texte n'est pas de contraindre les collectivités, mais de les inciter à s'impliquer, en fonction de l'organisation départementale et intercommunale. Les bibliothèques numériques de référence ont un rôle important dans les régions.

Je conçois cette proposition de loi comme une première étape. Le projet de loi 4D nous offrira l'occasion de retravailler la question des bibliothèques départementales : les départements n'ont pas la compétence de la lecture publique. La question de la DGD pourra également être abordée dans le prochain projet de loi de finances.

M. Laurent Lafon, président. – Je salue la qualité de votre travail et votre engagement de longue date. Une telle continuité, du rapport à sa transcription législative, est bienvenue.

J'ai toujours été surpris par le caractère innovant des bibliothèques dans l'accès au livre, l'évolution des métiers. Ces évolutions engendrent parfois des frustrations au sein du personnel, et les collectivités ne sont pas toujours à leur écoute.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Toutes les bibliothèques n'exercent pas les fonctions de conservation du patrimoine avec la même intensité : il y a des bibliothèques plus spécialisées que d'autres. Mon amendement COM-3 distingue plus nettement cette mission.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 4

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Mon amendement COM-4 précise le champ du décret en Conseil d'État sur les collections des bibliothèques.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Mon amendement COM-5 réécrit le nouvel article L. 310-4 du code du patrimoine qui établit le caractère pluraliste et diversifié des collections, afin de tenir compte de la diversité des modèles de bibliothèques, et notamment de l'existence de bibliothèques municipales spécialisées.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Mon amendement COM-6 précise le champ des établissements concernés par cet article, qui est bien celui des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'amendement rédactionnel COM-7 est adopté.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Mon amendement COM-8 ajoute à la mention des collectivités territoriales celle de leurs groupements.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

L'amendement rédactionnel COM-9 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L'amendement rédactionnel COM-10 est adopté.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – Mon amendement COM-11 tient compte des bibliothèques départementales qui accueillent du public, en les distinguant de celles qui n'en accueillent pas.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

L'article 10 est adopté sans modification.

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 12

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – L'article 12 autorise les bibliothèques à faire des dons d'ouvrages qui, autrement, auraient été mis au pilon. L'amendement COM-1 autorise certaines associations bénéficiaires de ces dons, comme Emmaüs, à les vendre pour financer leur activité.

Il est important de souligner que le livre n'est pas un bien comme les autres : c'est pourquoi j'estime que l'association bénéficiaire du don doit à son tour faire un don. L'autoriser à vendre créerait un précédent ; il y a également la question des droits d'auteurs. Avis défavorable.

Mme Monique de Marco. – Avec cet amendement, nous avons voulu répondre à une situation concrète, où nous nous trouvons avec des livres qui, au lieu de partir au pilon, peuvent être vendus ou donnés à des associations comme Emmaüs ou Le livre vert. Cet amendement régularise les choses, je le présenterai en séance plénière.

Mme Sylvie Robert, rapporteure. – L'intention est bonne, mais le principe veut qu'une personne publique ne fasse pas commerce à partir d'un don venant de bibliothèque. Il ne faut pas négliger que même des prix faibles comme 1 euro, ce n'est pas rien pour les ménages modestes.

L'amendement COM-1 est rejeté, de même que l'amendement COM-2

L'amendement rédactionnel COM-12 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Chapitre Ier : Définir les bibliothèques et leurs principes fondamentaux			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	3	Rôle patrimonial des bibliothèques	Adopté
Article 4			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	4	Rédactionnel.	Adopté
Article 5			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	5	Prise en compte de la diversité des modèles de bibliothèques, notamment les bibliothèques spécialisées.	Adopté
Article 6			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	6	Rédactionnel.	Adopté
Article 7			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	7	Rédactionnel.	Adopté
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	8	Délibération sur la politique documentaire devant l'assemblée compétente.	Adopté

Article 8			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	9	Rédactionnel.	Adopté
Chapitre II : Soutenir le développement de la lecture publique			
Article 9			
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	10	Rédactionnel.	Adopté
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	11	Cas des bibliothèques départementales recevant du public.	Adopté
Article 12			
Mme de MARCO	1	Autorisation donnée aux organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires de vendre les livres pour financer leurs activités.	Rejeté
Mme de MARCO	2	Autorisation données aux entreprises de l'économie sociale et solidaire de vendre les livres pour financer leurs activités.	Rejeté
Mme Sylvie ROBERT, rapporteure	12	Rédactionnel.	Adopté

Proposition de loi visant à créer un ticket restaurant étudiant - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Le second point à l'ordre du jour de notre réunion appelle l'examen de la proposition de loi visant à créer un ticket restaurant étudiant.

M. Jean Hingray, rapporteur. – Je serai concis parce que le principe du ticket restaurant étudiant que propose d'instaurer notre collègue Pierre-Antoine Levi est simple : le ticket serait payé à parité par l'étudiant et l'État, pour un repas consommé dans un restaurant conventionné avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires ou pour des achats alimentaires effectués à proximité de chez lui. Le but, ce n'est pas de mettre à mal le réseau des œuvres, mais bien d'organiser une offre complémentaire, très utile dans les territoires où les étudiants n'ont pas suffisamment accès à une offre alimentaire saine.

Je vous proposerai cependant une inflexion dans ce texte consistant à territorialiser ce nouveau titre-restaurant afin, précisément, qu'il ne concurrence pas l'offre des restaurants universitaires et qu'il aille bien aux étudiants qui ne peuvent aujourd'hui y accéder.

M. Stéphane Piednoir. – Je salue cette initiative de Pierre-Antoine Levi pour prendre en compte la précarité alimentaire de certains étudiants ; les images de files d'attente devant les restaurants universitaires lors du passage du tarif du ticket de « resto U » à un euro ont marqué l'opinion publique. Ce texte paraît donc judicieux pour répondre à un problème évident.

Je remercie le rapporteur pour les auditions qu'il a menées. Elles ont rappelé la situation financière difficile des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires

(Crous) qui ont enregistré d'importantes pertes d'exploitation du fait de la crise, en particulier sur le poste « restauration ». J'avais alerté sur ce point dans mon avis budgétaire de l'automne dernier. Les auditions ont également mis en évidence le risque de déstabilisation que ferait peser l'instauration d'un ticket restaurant étudiant utilisable par tous, en tous lieux, sur le réseau des œuvres, au moment où les restaurants universitaires doivent s'adapter à de nouvelles normes en matière de qualité, de diversité et de traçage de l'alimentation. Demeure toutefois le problème des « zones blanches », c'est-à-dire des sites d'enseignement où il n'y a pas de restaurant universitaire, qu'il convient de traiter.

La nouvelle rédaction proposée par le rapporteur entend y répondre en territorialisant le dispositif : l'objectif est de cibler le ticket restaurant étudiant sur ceux qui n'ont pas accès à une restauration équilibrée à moindre coût. Nous voterons donc ce texte, sous réserve de l'adoption de l'amendement COM-1.

Mme Annick Billon. – Je félicite l'auteur de ce texte pour son initiative en faveur des étudiants qui ont été écartés de la plupart des dispositifs d'aide au cours de la crise sanitaire. Cette pandémie les a particulièrement affectés, la perte des « jobs étudiant » ayant plongé nombre d'entre eux dans la précarité alimentaire - ils se sont présentés aux portes des associations de solidarité, ce qu'on n'était guère habitué à voir. Les décrochages en cours d'étude témoignent aussi des difficultés très vives qu'ils ont rencontrées.

Je félicite également le rapporteur, qui a amélioré le texte et coupé court aux critiques en proposant une territorialisation du dispositif. Le ticket restaurant étudiant ainsi ciblé est une bonne idée ; elle comble un angle mort car toutes les villes universitaires n'ont pas de restaurant universitaire, excluant *de facto* leurs étudiants du bénéfice du repas à un euro.

Ce texte constitue un message fort adressé aux étudiants, nous le voterons.

Mme Sabine Van Heghe. – Merci au groupe de l'Union centriste pour ce texte et au rapporteur pour la qualité de son travail. J'ai d'abord accueilli favorablement cette idée d'un ticket restaurant étudiant : dès lors qu'il n'y a pas de « resto U » partout, que certains n'ouvrent pas le soir, il paraît de bon sens d'aider les étudiants à manger ailleurs.

Cependant, plus j'ai participé au travail d'audition, moins j'ai été convaincue. De nombreux responsables étudiants nous ont dit, et je fais mienne leur expression, que le ticket restaurant étudiant était « une fausse bonne idée ». D'abord parce que les quelque 3,5 milliards d'euros qu'il coûterait, ont toutes chances d'aller à la restauration privée, au détriment du service public assuré par les Crous. Pourquoi ne pas soutenir directement les étudiants par une aide financière ? Celle qu'ils demandent coûterait, elle, 1,5 milliard d'euros. On pourrait également ouvrir le revenu de solidarité active (RSA) aux 18-25 ans, y compris les étudiants. Ensuite, l'instauration d'un ticket restaurant encouragera la malbouffe. Enfin, les enjeux financiers ne sont pas clairs, le texte renvoie d'ailleurs ce point à un décret : le complément sera-t-il pris en charge par l'État ou par les collectivités territoriales ? Quel sera le reste à charge pour l'étudiant ? Faut-il arrêter les repas à un euro, alors que pendant de long mois, les étudiants vont subir les conséquences de la crise ? Il ne faut pas négliger non plus les autres missions des Crous, en particulier la socialisation ou le repérage des situations de décrochage ou des problèmes sociaux. Dès lors, pourquoi ne pas renforcer les Crous et les aider à généraliser la restauration, plutôt que de mobiliser tant de moyens pour un ticket restaurant étudiant ?

Ce ticket nous paraît donc une fausse bonne idée, où tout est imprécis, sur le montant aussi bien que sur la répartition – c’est flou, c’est donc qu’il y a un loup, nous voterons contre.

M. Pierre Ouzoulias. – Merci pour ce texte qui vient alors même que la mission d’information sur les conditions de la vie étudiante a montré la pertinence du thème de l’alimentation pour les étudiants et la défaillance, pendant la crise sanitaire, des structures qui en ont la charge. Un pays qui croit en sa jeunesse ne peut laisser ses étudiants crever de faim - j’assume l’expression - ; ce qu’on a vu à la télévision est catastrophique pour l’image de notre pays et pour l’incitation à aller au bout des études – je crois, avec Condorcet, dans le concept de « Nation apprenante », et je pense même que c’est l’une des missions de notre République.

Je connais des situations très concrètes où les étudiants n’ont pas accès à la restauration collective, je pense à Albi par exemple : il faut trouver des solutions. La présidente du centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) nous a dit qu’il était impossible d’étendre la restauration collective à toutes les antennes universitaires pour une raison de viabilité financière des structures. Je pense, par exemple, aux antennes de l’Université de Limoges, dans des villes comme Ussel, Tulle, Guéret ou Brive.

Ce texte prend le problème à bras-le-corps. Je n’ai pas entendu de proposition alternative de la part du Cnous ; j’ai même plutôt compris que sa présidente incitait le législateur à chercher des solutions : c’est ce que nous faisons avec cette proposition de loi.

Notre rapporteur nous propose de bien cibler le ticket restaurant étudiant sur les territoires non desservis par la restauration collective universitaire. Un cadre conventionnel sera nécessaire entre l’organisme de restauration, les établissements d’enseignement supérieur et les Crous ; c’est une incitation utile au conventionnement. J’ai en tête l’exemple de l’institut universitaire de formation des maîtres de Guéret, qui dispose d’un restaurant auquel les étudiants des autres établissements de la ville n’ont pas accès : la convention sera, dans ce cas, bien utile. J’estime que l’on ne peut pas parler de mise en concurrence entre le réseau public et la restauration privée.

Le Gouvernement ne sera très probablement pas favorable à ce nouvel outil, mais il sera obligé de répondre et j’attends ses propositions. Nous demanderons en particulier à la ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche qu’elle s’engage sur la pérennité du repas à un euro, dont il faudra prévoir la compensation intégrale dans le prochain collectif budgétaire, car les finances des Crous sont effectivement en danger.

Pour l’heure, nous voterons ce texte.

Mme Monique de Marco. – L’intention est bonne ; elle répond à la précarité alimentaire des étudiants, qu’on a vus en grande souffrance. Plusieurs difficultés se posent cependant. Celle des « zones blanches », y compris dans les métropoles, et celle des horaires d’ouverture. Les auditions nous ont également montré que les restaurants universitaires sont des lieux de convivialité, qu’il convient de maintenir. Nous avons aussi été alertés sur le risque de déstabilisation du réseau des œuvres, avec de potentiels licenciements de personnels. J’ai également compris que les Crous étaient en mesure de faire des efforts pour étendre leur offre de restauration, notamment par le biais de partenariats avec des lycées ou des hôpitaux. La mission de restauration des Crous représente un coût annuel de 160 millions

d'euros, ce qui est peu, rapporté aux 3 milliards d'euros que coûterait le ticket restaurant ; cela donne à réfléchir. Nous sommes donc réticents devant ce ticket restaurant étudiant.

Tous les représentants d'étudiants auditionnés n'étaient pas favorables à la proposition de loi. Je ne sais pas s'ils venaient de métropole ou de milieu rural mais, pour eux, il était important de fréquenter ces lieux de convivialité et de pouvoir bénéficier d'un repas équilibré. Car, que va-t-il se passer avec ces tickets restaurant ? Ils risquent de favoriser la malbouffe en donnant l'opportunité de manger dans les *fast-foods* qui se trouvent souvent à proximité des établissements d'enseignement supérieur.

En dépit de l'amendement proposé, nous réservons notre vote. Pour l'instant, nous ne sommes pas favorables.

Par ailleurs, j'aurais souhaité connaître le coût, pour l'État, de la mesure du ticket de restaurant universitaire à un euro.

M. Julien Bargeton. – Un texte identique à la proposition de loi est déposé par la députée Anne-Laure Blin à l'Assemblée nationale. Nous comprenons l'objectif et partageons une partie du constat formulé par les signataires. Si nous avons pu être choqués par toutes les images faisant état de la précarité étudiante, nous ne pouvons pas non plus laisser dire que le Gouvernement n'aurait rien fait pour remédier à la situation des étudiants ; il y a, parfois, une certaine exagération dans les propos.

Nous émettons des réserves sur ce texte qui reprend une proposition portée par l'Union nationale inter-universitaire (Uni) depuis une dizaine d'années. À moyen terme, celle-ci aura une incidence sur le réseau des œuvres, qui assure une mission de service public indispensable pour soutenir socialement les jeunes. Elle pourrait le fragiliser, en venant concurrencer la restauration universitaire. Je suis d'ailleurs surpris par certaines positions d'une partie de la gauche dans cette commission.

Où un étudiant peut-il se restaurer de manière équilibrée pour 6,60 euros ? J'entends qu'il y aurait une distinction selon les territoires ; certains orateurs ont pourtant souligné que la différence entre ruraux et urbains n'était peut-être pas aussi évidente.

Pendant la crise, le Gouvernement a fait le choix de la solidarité nationale, financée par le contribuable, en renforçant la mission d'intérêt général des Crous. Des mesures ont été prises : le ticket à un euro pour tous les étudiants, le doublement des fonds attribués aux aides d'urgence, le versement d'aides exceptionnelles pour des montants très importants ; il faudra veiller à l'arrêt progressif, voire au prolongement, de ces dispositifs.

Un autre point concerne le chiffrage ; cela nous amène au-delà des 2,5 milliards d'euros ; le chiffre de 3 milliards a été avancé, ce qui paraît difficilement soutenable pour les finances publiques à moyen et long terme. La proposition de loi ne précise pas les modalités de financement, ni la répartition de la charge. Nous pourrions réfléchir à des alternatives visant à préserver le réseau, tout en renforçant l'impératif d'aide alimentaire. Des pistes ont été évoquées, notamment celle du conventionnement avec tel ou tel acteur local, afin de permettre un accès à une nourriture équilibrée, de qualité et peu chère.

À ce stade, notre groupe émet de fortes réserves sur ce texte. À l'issue des débats en commission, nous déterminerons notre position.

M. David Assouline. – Cette proposition de loi part d'un bon sentiment, mais propose des solutions d'inspiration libérale qui ne vont pas dans le sens de ce que nous devons encourager aujourd'hui.

La restauration universitaire est culturellement attaquée, depuis quelques décennies déjà, par les habitudes de consommation des jeunes ; on y mangeait avec plus ou moins de goût, mais les repas, au moins, y étaient équilibrés, avec des produits français. L'alternative a été de donner cinq euros aux jeunes, qu'ils sont allés dépenser dans le *fast-food* du coin. C'est un problème de santé publique, de développement durable, de mode de consommation, et c'est également un problème social. La réponse apportée par cette proposition de loi est insupportable pour les restaurants universitaires ; elle revient à donner 3,5 milliards d'euros aux structures de restauration rapide – l'image est excessive, mais elle permet de bien comprendre la réalité.

Par ailleurs, si nous disposons de 3,5 milliards d'euros, une mesure sociale forte serait de pérenniser le ticket à un euro ; elle serait de nature à modifier les habitudes de consommation des étudiants qui, aujourd'hui encore, préfèrent aller dans un *fast-food* plutôt qu'au restaurant universitaire.

Pour couvrir les « zones blanches », il n'y a pas besoin de loi ; il faut encourager les partenariats et défendre l'offre du service public.

M. Jean Hingray, rapporteur. – Le coût de la confection d'un repas en restaurant universitaire s'élève entre 7 et 8 euros ; avec ce texte, il serait fixé à 6,60 euros. On nous demande d'augmenter le nombre de Crous, mais je ne suis pas sûr que la mesure proposée ici coûte plus cher. J'ignore, par ailleurs, d'où sort ce chiffre de 2 ou 3 milliards d'euros. La proposition de loi repose sur un principe d'universalité, ainsi que sur la volonté d'avoir un nombre maximum de tickets restaurant par étudiant et par semaine ; mais, au-delà de cette vision idéaliste, il y a la réalité concrète du budget de l'État.

J'entends également les propos sur la malbouffe. Dans les restaurants universitaires, je mangeais aussi des steaks-frites ! N'infantilisons pas les étudiants en disant qu'ils vont toujours dans les *fast-foods* ; ils peuvent également faire leurs courses dans des supérettes pour consommer des produits que l'on ne trouve pas forcément dans la restauration collective.

La malbouffe peut être limitée si des partenariats s'établissent entre le public et le privé – je pense notamment à certaines applications numériques qui aideraient à limiter la consommation d'alcool et de certains aliments.

Pour répondre à Monique de Marco concernant le repas à un euro, on a recensé 8 millions de repas consommés pendant la crise ; sachant que le coût total du repas est compris entre 7 et 8 euros, je vous laisse faire le calcul du coût de la mesure. J'insiste également sur le volontariat – aussi bien à l'université, au Crous, de la part des acteurs privés – qui a permis de répondre aux besoins, notamment dans les « zones blanches ».

Politiser le débat n'est, à mon sens, pas une bonne chose. Concernant les syndicats étudiants, l'Uni est favorable à cette proposition de loi, l'Union nationale des étudiants de France (Unef) y est opposée, et la Fédération des associations générales étudiantes (Fage) se situe entre les deux, sans trop savoir sur quel pied danser.

M. Pierre-Antoine Levi. – C’est toujours bien d’avoir de la contradiction dans un débat. J’ai déposé cette proposition de loi en lien avec celle portée par Anne-Laure Blin à l’Assemblée nationale.

Je viens d’une ville moyenne, Montauban, avec une université accueillant mille étudiants ; celle-ci ne dispose pas d’un restaurant universitaire. Dans le cadre d’une convention, le Crous accorde 3,30 euros par étudiant. Le conseil départemental finance, à hauteur de 150 000 euros, un repas par jour, et uniquement pour les étudiants de l’université. Ainsi, les étudiants de Montauban ont accès à un repas par jour, le midi, alors que ceux de Toulouse peuvent manger au Crous midi et soir.

La crise sanitaire a mis en lumière la problématique de l’alimentation chez les étudiants. On peut télé-travailler, mais il est difficile de télé-manger ; quand les étudiants étaient confinés chez eux, ils n’avaient pas toujours les moyens de s’alimenter. Je salue la volonté du Gouvernement de traiter la précarité alimentaire en ayant étendu la mesure du repas à un euro à tous les étudiants ; mais, quand les restaurants universitaires sont fermés, cette mesure ne sert pas à grand-chose.

La proposition de loi permet de couvrir les nombreuses « zones blanches » du territoire. Dans beaucoup de villes moyennes, il n’y a pas de restauration universitaire. Au niveau de l’accès à l’alimentation, tous les étudiants ne sont donc pas logés à la même enseigne.

J’ai reconnu, dans certains propos, l’influence de la tribune de l’Unef, que nous avons tous reçue. Naturellement, les syndicats étudiants ne sont pas tous favorables à cette proposition de loi. Je ne souhaite pas politiser ce débat ; ce texte a pour objectif de donner du pouvoir d’achat aux étudiants, et nous devons tous nous retrouver pour lutter contre la précarité étudiante.

J’ai entendu le chiffre de 3 milliards d’euros. On peut faire dire aux chiffres ce que l’on veut ; pourquoi pas 4 ou 5 milliards d’euros ? L’idée est de territorialiser la mesure. Si l’on donnait 60 tickets restaurant par mois à chaque étudiant français, cela coûterait, en effet, 3,5 milliards d’euros ; mais ce n’est pas le but. Il s’agit de donner la possibilité de s’alimenter à ceux qui n’ont pas accès à un restaurant universitaire.

Je partage les propos de notre rapporteur sur la malbouffe. Si un étudiant veut manger un steak et des frites tous les jours, il peut le faire, personne n’est là pour le surveiller, ce serait une manière de l’infantiliser. Avec les applications numériques, il est facile aujourd’hui de limiter l’accès à certains commerces ou d’interdire l’achat d’alcool. Je rappelle que les tickets restaurant dans les entreprises permettent d’acheter des produits frais.

J’ai entendu également, dans le cadre des auditions, que payer dix tickets restaurant en une seule fois pouvait être excessif. On peut tout à fait envisager d’acheter ces tickets à l’unité. Quand les étudiants vont manger au restaurant universitaire, on ne se pose pas la question de savoir comment ils paient leur repas. Des dispositions existent aujourd’hui pour encadrer la distribution des tickets et faire en sorte que les étudiants ne s’alimentent pas tous les jours dans les *fast-foods*.

La proposition de loi ne vise à pas à interdire ou à exclure ; elle doit permettre aux étudiants de s’alimenter. Chacun a pu voir, ces derniers mois, les files interminables d’étudiants devant les banques alimentaires. Des étudiants de classe moyenne, non boursiers,

connaissent aujourd'hui des difficultés pour se nourrir ; d'où l'idée initiale d'universalité du ticket restaurant étudiant, avec peut-être un tarif préférentiel à envisager pour les étudiants boursiers.

L'amendement du rapporteur répond bien aux critiques sur le risque de mise en concurrence de la restauration universitaire.

M. Laurent Lafon, président. – Sur ce sujet de l'alimentation des étudiants, personne n'a la solution miracle. Pendant la crise, beaucoup parmi nous ont salué l'initiative du Gouvernement de fixer le tarif du ticket restaurant à un euro ; on voit que cette mesure ne répond pas à toutes les problématiques. Il faudra sans doute trouver une combinaison de moyens pour obtenir des résultats.

Ce principe du ticket territorialisé permet également d'évoquer le maillage territorial de nos établissements d'enseignement supérieur, avec, parmi eux, des établissements en dehors des pôles universitaires traditionnels qu'il convient de ne pas négliger. Le Sénat doit exprimer cette nécessité d'offrir un enseignement supérieur de proximité, notamment dans le premier cycle. Dans cette perspective, il s'agit de s'interroger sur les prestations d'accompagnement à mettre en œuvre ; le ticket restaurant territorialisé, tel qu'il est présenté dans l'amendement, peut contribuer à cela.

Avant de passer à l'examen des amendements, le rapporteur doit définir le périmètre pour l'application de l'article 45 de la Constitution.

M. Jean Hingray, rapporteur. – Ce périmètre pourrait comprendre : les dispositions relatives aux aides octroyées aux étudiants ; les dispositions relatives aux missions du réseau des œuvres universitaires et scolaires et aux modalités de leur organisation.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean Hingray, rapporteur. – L'amendement COM-1 cible le ticket restaurant étudiant sur ceux qui n'ont pas accès à une structure de restauration universitaire et territorialise la mesure en prévoyant des conventionnements entre les acteurs locaux de la vie étudiante (établissements d'enseignement supérieur, Crous, collectivités). Un décret en Conseil d'État est prévu pour préciser les modalités d'application de ce dispositif.

M. Pierre Ouzoulias. – Je trouve assez cocasse que l'Unef et la ministre de l'enseignement supérieur se retrouvent sur une position similaire...

Cet amendement indique bien qu'il ne peut y avoir d'organisation de cette offre de ticket restaurant étudiant en dehors du conventionnement, lequel ne peut se faire qu'avec les établissements d'enseignement supérieur, les collectivités territoriales et le réseau des œuvres. Je ne vois pas de privatisation dans cette proposition de loi, mais, au contraire, comme le souhaitait le Cnous, un appel au développement de l'offre du service public. Ce texte va obliger les établissements à faire des conventions pour répondre à un besoin structurel et parfaitement identifié par la crise.

Là encore, nous assistons à un retournement politique intéressant, puisque nous avons réussi à convaincre l'Uni de l'intérêt du développement de l'offre publique de restauration universitaire ; j'en suis extrêmement fier.

Il s'agit d'abandonner les postures politiques. Nous souhaitons le développement d'une offre publique aujourd'hui largement défailante ; on l'a vu pendant la crise, les étudiants ont faim. Nous considérons que cet amendement va dans le bon sens en obligeant le Gouvernement à prendre une position forte.

M. Max Brisson. – Quelle dialectique !

Mme Monique de Marco. – Cet amendement pouvait nous convaincre mais, à ce stade, je m'interroge encore. Il me semble qu'il laisse trop à l'appréciation des différents acteurs le sort des étudiants n'ayant pas accès à une structure de restauration universitaire, et la définition des zones est également trop imprécise. Pour l'instant, nous ne voterons pas cet amendement.

Mme Sabine Van Heghe. – Je rejoins Monique de Marco sur les conditions de mise en œuvre. Notre groupe ne votera pas cet amendement.

M. Jean Hingray, rapporteur. – La définition des critères ne relève pas du domaine de la loi. Si l'on prend, par exemple, celui de l'établissement d'enseignement supérieur, on voit bien dans quelle université ou dans quelle antenne les étudiants n'ont pas accès à la restauration ; les critères semblent simples à déterminer.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Jean Hingray, rapporteur. – L'amendement COM-2 supprime par cohérence l'article 2 puisque l'amendement de réécriture de l'article 1^{er} prévoit déjà que les modalités d'application du dispositif sont précisées par décret en Conseil d'État.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 2 est supprimé.

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1 ^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HINGRAY, rapporteur	1	Amendement visant à cibler le dispositif du ticket restaurant étudiant	Adopté
Article 2			
M. HINGRAY, rapporteur	2	Amendement de cohérence juridique	Adopté

Proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs - Examen du rapport et élaboration du texte de la commission

M. Laurent Lafon, président. – Nous en venons à l'examen de la proposition de loi déposée par Mme Laure Darcos, visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs. Ce texte a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État, sollicité par le président du Sénat, et d'une déclaration de procédure accélérée à l'initiative du Gouvernement.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – La proposition de loi propose une réforme d'ampleur des relations entre auteurs et éditeurs, et, plus largement, vise à adapter le monde de l'édition au monde contemporain.

Avant de débiter cette présentation, je précise que la proposition de loi est placée sous les meilleurs auspices. Le président du Sénat a saisi le Conseil d'État, ce qui a donné à Mme Laure Darcos l'opportunité à la fois grisante et épuisante de défendre son texte devant une assemblée générale que l'on imagine conquise.

Le Conseil d'État a rendu un avis extrêmement positif et très précieux, avec de nombreuses propositions d'amélioration de la rédaction, en particulier concernant l'article 5. Par ailleurs, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur le texte, ce qui augure d'un heureux dénouement à l'Assemblée nationale.

Le principal objectif de la proposition de loi est d'adapter le monde du livre à l'ère numérique et de rééquilibrer les relations, toujours complexes, entre auteurs et éditeurs, en procédant à des réformes ciblées, très attendues par la profession. Je précise que nous avons organisé de nombreuses auditions et tables rondes, qui ont montré l'excellent accueil réservé à cette initiative.

L'article 1^{er} propose plusieurs adaptations destinées à assurer le respect de la loi du prix unique – la loi Lang de 1981. Afin d'établir les conditions d'une concurrence équitable entre libraires et plateformes en ligne, des frais de port minimum seront fixés par arrêté ; ainsi cessera l'avantage concurrentiel le plus évident d'Amazon, qui pèse également sur les autres distributeurs en ligne, contraints de s'aligner.

Cet article 1^{er} propose également de mieux distinguer, sur les sites, livres neufs et livres d'occasion. En effet, cette distinction n'apparaît pas toujours de manière satisfaisante et peut laisser à penser que les livres sont à des prix différents en fonction de l'endroit où ils sont vendus.

Les ventes directes réalisées par les éditeurs seront également régulées pour ne pas laisser subsister, là encore, une ambiguïté sur le prix unique. Enfin, toujours pour assurer le respect de la loi de 1981, le contrôle sera transféré des agents du ministère de la culture à ceux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), mieux armés pour y procéder.

L'article 2 donne aux collectivités la possibilité d'accorder une subvention pour les librairies indépendantes. Il s'agit d'une simple faculté, qui s'apparente au dispositif de la loi Sueur pour les cinémas.

L'article 3 transpose dans la loi des dispositions de l'accord interprofessionnel du 29 juin 2017 entre le Syndicat national de l'édition (SNE) et le Conseil permanent des écrivains (CPE) qui vient encadrer certaines pratiques de l'édition. Le dernier accord sur le contrat d'édition à l'ère du numérique remontait à mars 2013. Pour l'essentiel, les modifications renforcent les droits des auteurs dans le cas d'une cessation d'activité de l'éditeur, ainsi qu'en encadrant les pratiques de la provision pour retour et de la compensation intertitre. Des dispositions spécifiques sont également créées pour l'édition musicale.

L'article 4 propose d'élargir la saisine du Médiateur du livre aux auteurs et à leurs représentants.

Enfin, l'article 5 adapte le dépôt légal à l'ère numérique. Les responsables de cette opération patrimoniale essentielle – la Bibliothèque nationale de France (BNF), le Centre du cinéma et de l'image animée (CNC) et l'Institut national de l'audiovisuel (INA) – sont actuellement confrontés à des difficultés d'accès sur les parties d'Internet protégées par des mots de passe ou des protections spécifiques. L'article 5 actualise l'état du droit pour offrir les moyens juridiques et techniques de mener à bien cette mission.

Comme vous le constatez, ces dispositions embrassent un champ large, mais cohérent dans sa volonté d'adapter l'édition au monde contemporain.

Avant de conclure, il me revient de vous présenter le périmètre d'application de l'article 45 de la Constitution retenu pour ce texte. Ce périmètre pourrait comprendre : le cadre des relations contractuelles entre éditeurs et auteurs ; les conditions de concurrence dans le secteur du livre entre ventes en ligne et ventes dans les commerces ; la saisine du Médiateur du livre ; les conditions d'octroi d'une aide financière aux librairies indépendantes par les collectivités ; le dépôt légal.

Il en est ainsi décidé.

M. Laurent Lafon, président. – Je donne maintenant la parole à l'auteure de la proposition de loi, Mme Laure Darcos.

Mme Laure Darcos, auteure de la proposition de loi. – Je ne pensais pas être aussi émue... C'est une aventure de plusieurs mois, voire de plusieurs années, sur le point d'aboutir. Les acteurs de ce milieu – un peu comme dans le cinéma – forment une chaîne, et celle-ci ne tient que si tous les acteurs sont solides et en bonne santé.

Je tiens à remercier les deux rapporteuses, ainsi que monsieur le président du Sénat qui a permis cette saisine du Conseil d'État ; le moment, devant tous les conseillers du Conseil d'État, est assez impressionnant. Les échanges ont été très denses, notamment au sujet de l'article 5, pour lequel le Conseil d'État a proposé une nouvelle rédaction.

Certains parmi vous seront peut-être saisis par des auteurs concernant cette proposition de loi. Ce texte est le fruit d'un long travail d'équilibre et de négociation entre les acteurs ; aller plus loin serait actuellement très compliqué ; après le rapport de Bruno Racine, qui donnait des pistes sur la rémunération des auteurs, le ministère est en train de rouvrir les négociations avec le professeur Sirinelli. Il faut aller progressivement vers cette évolution et amener les éditeurs à faire des efforts par rapport à leurs auteurs ; le texte de la proposition de loi a – déjà – fait grincer quelques dents chez beaucoup d'éditeurs.

Concernant l'article 1^{er}, le traitement des *marketplace* ne fait pas débat. Les livres à l'état neuf et ceux d'occasion étaient présentés sur la même page de vente, avec des prix très différents, ce qui constituait un contournement de la loi Lang.

En ce qui concerne le débat sur les frais d'expédition, j'ai ajouté cette mesure en décembre dernier, avant de déposer la proposition de loi. J'avais été heureusement surprise par le fait que le Gouvernement ait remboursé tous les frais d'expédition des libraires. Les livraisons ont connu un bond incroyable chez les libraires, puisqu'elles représentent plus de 60 % de leurs chiffres d'affaires. Comme l'assure depuis des années le Syndicat de la librairie française (SLF), les libraires n'arrivent pas à développer les livraisons, car les services postaux ne leur permettent pas de bénéficier de tarifs préférentiels.

Concernant les livraisons, la Fnac est obligée de s'aligner sur Amazon, pour qui les frais de port constituent un produit d'appel. La Fnac et les autres fournisseurs sont contraints de s'aligner – soit 1 centime d'euro par livraison. Idéalement, ils aimeraient que les frais d'expédition soient les mêmes pour tout le monde.

Ma mesure, certes, n'est pas idéale, mais elle n'en reste pas moins utile. Contrairement à ce que l'on peut dire, les personnes dans les territoires reculés n'achètent pas majoritairement leurs livres sur Amazon ; elles vont plutôt à l'hypermarché du coin. Ce sont les urbains qui achètent leurs livres sur Amazon. Ma mesure pourrait donc avoir un double effet, en favorisant le retour des personnes dans les librairies.

Mme Martine Berthet, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques. – Je remercie Mme Laure Darcos d'avoir déposé cette proposition de loi sur l'économie du livre, qui soutient des acteurs incarnant l'exception culturelle française. Il est complexe, sachant les spécificités nombreuses du secteur, de modifier le cadre réglementaire et législatif ; de l'avis général, cette proposition de loi y parvient, en dépit d'une légère divergence que la commission des affaires économiques exprime concernant l'article 1^{er}.

Parmi les trois dispositions de l'article 1^{er}, la commission des affaires économiques s'est concentrée sur la fixation par arrêté d'un tarif plancher des frais d'expédition des livres. L'article part d'un constat que nous faisons tous : la vente en ligne de livres se développe rapidement ; elle atteint aujourd'hui environ 20 % du marché, soit 70 millions de livres par an, et peut représenter un danger pour la pérennité de nos librairies indépendantes.

Comment ces librairies peuvent-elles rivaliser lorsque les plateformes numériques facturent 1 centime d'euro leurs frais d'expédition ? Pour répondre à cette question de rééquilibrage de la concurrence, l'article 1^{er} propose au ministre de l'économie et à celui de la culture de fixer un tarif plancher. La commission des affaires économiques considère que cette mesure présente d'importants effets de bord qui conduiront, à l'inverse de l'objectif recherché, à renforcer encore la puissance des géants du numérique.

Le premier effet de bord concerne la hausse des prix. Pour un livre vendu 10 euros, la hausse pourrait atteindre 30 % avec un tarif plancher fixé à 3 euros. Je ne suis pas convaincue qu'une hausse des prix supportée uniquement par le consommateur soit un bon signal à envoyer et cela, d'autant que les lecteurs n'habitant pas à proximité d'une librairie ne pourront se rendre en librairie qu'en utilisant leur véhicule, c'est-à-dire en engageant des dépenses supplémentaires.

La commission ne souscrit pas à l'hypothèse de départ, selon laquelle les clients de ces plateformes les délaisseront pour se rendre soit dans une librairie physique, afin d'économiser les frais de livraison, soit sur le site Internet des librairies. Nous pensons que les nouveaux modes de consommation ne vont pas être modifiés par cette hausse des prix, car les consommateurs ne recherchent pas que la gratuité des frais de livraison sur ces plateformes de vente en ligne ; ils sont clients pour d'autres raisons, comme la profondeur de l'offre, la possibilité de réaliser des paniers mixtes, la rapidité de la livraison, les avis des autres consommateurs ou encore les choix proposés par algorithme.

Par ailleurs, les consommateurs qui se rendent sur ces plateformes appartiennent à des catégories plutôt aisées de la population, moins sensibles à la hausse des prix. Si le prix d'un livre passe de 15 à 18 euros, ces 3 euros de différence serviront uniquement à augmenter la puissance financière des géants du numérique. La proposition de loi permettra à ces plateformes, qui n'auront plus à supporter la quasi-gratuité des frais d'envoi et ne perdront pas de clients, de restaurer leurs marges. Si nous ne pouvons anticiper les innovations que cette hausse du chiffre d'affaires permettra de financer, nous pouvons assez facilement imaginer qu'elles ne seront pas une excellente nouvelle pour nos petits commerces.

Ces deux raisons – hausse massive des prix et enrichissement des plateformes sans effet positif pour les libraires – ont conduit notre commission à vous soumettre un amendement de suppression de cette mesure. Nous pensons préférable d'inciter les organisations professionnelles de libraires à négocier des tarifs préférentiels avec les opérateurs postaux. Il faut également encourager l'élaboration d'un cadre international empêchant l'optimisation réalisée par certains acteurs, à l'origine de distorsions de concurrence insupportables.

La discussion que nous aurons en séance la semaine prochaine sera donc l'occasion d'interroger madame la ministre de la culture sur ces difficultés pratiques. Nous nous réjouissons que le Président de la République ait indiqué vouloir avancer sur ce sujet, mais le Gouvernement doit maintenant dépasser le stade des déclarations et nous préciser clairement les modalités opérationnelles.

Nous souhaitons également redire notre attachement au maillage de nos territoires par un réseau de librairies indépendantes. Au-delà de l'aspect économique, il s'agit avant tout d'un enjeu social, qui touche à la diversité culturelle et à une certaine conception du livre en France.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Notre groupe soutiendra sans réserve la proposition de loi de Mme Laure Darcos. Ce texte arrive à point nommé. Cela fait dix ans – le 26 mai 2011 – que nous avons, à l’initiative de M. Jacques Legendre, adopté la loi sur le prix du livre numérique. Depuis cette date, aucun texte législatif n’était venu compléter l’arsenal. La crise sanitaire a mis en lumière certaines fragilités du secteur. Parmi tous les acteurs, j’ai une pensée particulière pour les auteurs et les éditeurs, car, avec l’annulation des différents salons du livre et des manifestations qui permettent habituellement d’exposer les nouveautés, ils sont dans une situation peut-être encore plus difficile que les libraires ; ces derniers reconnaissent d’ailleurs qu’ils ont été substantiellement accompagnés par l’État dans le cadre du plan de relance et aussi par les collectivités territoriales.

Je soutiens sans restriction la proposition concernant le prix unique des frais de port. Il faut que nous en finissions avec cette complaisance naïve à l’égard des plateformes qui ne paient pas d’impôts...

Mme Laure Darcos. – La Fnac en paie !

Mme Catherine Morin-Desailly. – L’enjeu est de préserver notre écosystème et notamment nos librairies ; le maillage sur le territoire perdure, car celles-ci sont fortement accompagnées par l’État et les collectivités. Il nous faut absolument corriger tout ce qui peut apparaître comme un désavantage concurrentiel.

Il s’agit de s’engager dans des politiques volontaristes, en faveur de l’accompagnement, de la modernisation des librairies et de la conception de plateformes de proximité permettant la distribution des livres. À l’époque, quand nous avons auditionné le président du SLF, Matthieu de Montchalin, il y avait un grand projet de plateforme nationale des libraires ; ce projet n’a pas prospéré, mais sans doute que ce type d’initiative est aujourd’hui envisageable localement, par bassin de vie.

Mme Sylvie Robert. – Je suis ravie qu’une proposition de loi s’attaquant à l’ensemble de la chaîne du livre – avec ma proposition de loi en complément – puisse être discutée dans notre hémicycle la semaine prochaine. Dans le contexte des 40 ans de la loi Lang, c’est l’occasion pour nous, parlementaires, de réaffirmer un certain nombre de points.

Notre groupe soutiendra sans réserve cette proposition de loi. Le passage par le Conseil d’État permet de sécuriser un texte complexe, et la procédure accélérée laisse augurer – je l’espère en tout cas – une issue favorable.

Concernant les librairies indépendantes, le rappel de la loi « Sueur » pour les cinémas est très intéressant pour les collectivités territoriales. Par ailleurs, avec l’article 3, l’actualisation du lien entre auteurs et éditeurs est une avancée importante, alors que les relations entre ces deux acteurs sont encore très sensibles et conflictuelles.

Au sujet de l’article 1^{er}, je rejoins les propos de Mme Catherine Morin-Desailly. Il faut ne plus se laisser dicter les règles par Amazon et toutes ces grandes plateformes. Il faut dire : non ! On peut imaginer des effets de bord, mais il s’agit d’abord d’une question politique. Si on laisse Amazon agir de la sorte, il ne faudra pas s’étonner, à l’avenir, que d’autres champs soient concernés. Le livre n’est pas un bien comme les autres ; c’est une affaire politique, de justice par rapport aux librairies.

C'est une affaire écologique, aussi : on peut commander un *Que sais-je ?* et se le faire livrer en 24 heures. Et nous examinerons bientôt le projet de loi sur le climat... Si nous voulons être cohérents, il faut arrêter de considérer qu'on peut se faire livrer un livre en 24 heures parce qu'un dimanche soir, on ne sait pas quoi faire et qu'on estime qu'il nous le faut pour le lendemain ! En fait, il ne nous le faut pas pour le lendemain et, justement, le lundi, on peut aller à la librairie d'à côté, où ce ne sera pas un algorithme, mais un libraire qui nous conseillera, et qui nous ouvrira peut-être à d'autres horizons que le livre que l'on cherchait.

Bref, c'est une affaire politique, et je suis assez étonnée qu'on puisse préjuger ainsi des usages. C'est pourquoi mon groupe adoptera sans réserve cette proposition de loi.

Mme Béatrice Gosselin. – Je voulais remercier l'auteure du texte pour le travail effectué. Je sais que c'est un sujet qui lui tient à cœur depuis plusieurs années. Le livre est important dans notre culture, depuis le plus jeune âge et jusqu'à l'extrême vieillesse. L'enfant a besoin dès le départ de baigner dans les livres. Je soutiens donc cette proposition de loi. La fixation d'un prix unique de distribution, à l'article 1, me paraît bienvenue. Ces rouleaux compresseurs commerciaux que sont les plateformes ne doivent pas occulter l'importance du travail du libraire, qui apporte en plus un conseil. Pour elles, le livre est un produit d'appel ! Les libraires doivent prouver eux-mêmes que leur travail essentiel et important dans notre société.

L'article 3 propose d'aider les auteurs. Ce soutien est primordial, quand l'activité commerciale fait défaut ou est en liquidation. Le travail du libraire et celui de l'auteur sont liés : c'est tout le système entier du livre, de l'auteur jusqu'au lecteur, en passant par l'éditeur et les libraires, qui doit fonctionner.

M. Pierre Ouzoulias. – J'aimerais revenir sur le fond. Ce que j'attendais de la commission des affaires économiques, c'est une analyse macroéconomique de la stratégie d'Amazon. À la commission de la culture, nous avons compris le combat que mène Amazon en perdant de l'argent sur le livre : il s'agit de mettre à bas le prix unique du livre ! Amazon considère que c'est à elle de fixer le prix des produits qu'elle vend. Elle déploie un lobbying effréné auprès des institutions européennes pour obtenir l'abandon de cette disposition. Ce que la commission de la culture défend, c'est notre souveraineté nationale : il n'est plus tolérable qu'une entité supranationale non étatique comme Amazon décide de la politique des États. Je souhaite à mon tour exprimer toute ma solidarité à notre collègue parlementaire pour la façon dont elle a été agressée par Amazon. C'est purement scandaleux qu'un groupe puisse traiter comme cela une parlementaire. Clairement, Amazon considère qu'elle fera ses affaires et que ce n'est ni le Sénat, ni encore moins une sénatrice, qui s'y opposera. Ce sont là des choses qu'on ne peut pas entendre. Pour avoir participé à la commission d'enquête sur la souveraineté numérique, je crois qu'il est temps que nous reprenions notre souveraineté sur ces questions : il s'agit de défendre la République. En défendant le prix unique, nous défendons l'exception culturelle française : tel est le cœur de notre combat. J'aurais aimé de la solidarité de la commission des affaires économiques sur ce point, parce que c'est un sujet capital. Il ne s'agit pas de ristournes ou de droits d'expédition, mais de défendre ce qui est notre spécificité culturelle. Le jour où elle disparaîtra, la France comptera moins en Europe et dans le monde.

M. Thomas Dossus. – Je salue le travail de Mme la rapporteure et celui de notre collègue Laure Darcos sur cette proposition de loi. Nous sommes tous d'accord pour dire que le tissu de libraires en France est exceptionnel et doit être préservé, d'autant que ceux-ci ont

connu ces derniers mois un certain nombre de difficultés, avec les confinements et la difficulté que nous avons eue à les faire reconnaître comme commerces essentiels, sans parler de la concurrence directe et très dure des plateformes de vente en ligne.

On a bien vu, quand ils ont pu rouvrir, qu'une partie des Français – une partie seulement, ne tombons pas dans l'angélisme – restent attachés et fidèles à leur librairie de quartier. Ce texte reconnaît le rôle particulier des libraires dans nos villes et nos villages avec une mesure de régulation économique, qui est une mise à jour de la loi Lang, puisqu'elle vient garantir le prix unique du livre. Évidemment, la régulation économique n'est pas du goût de la commission des affaires économiques...

Pourtant, la concurrence des plateformes est très forte, et surtout cynique, comme le montre la manière dont elles ont contourné la gratuité des frais de port avec la livraison à 1 centime. L'autorégulation ne suffit pas toujours, et il faut parfois imposer quelques contraintes fermes, parfois à l'encontre des lois du marché.

Ce texte s'attaque concrètement à un problème de concurrence déloyale, et c'est une excellente chose. La saisine du Conseil d'État s'est avérée plutôt bénéfique, puisqu'elle renforcera la solidité juridique du texte. Les autres dispositions n'appellent pas forcément de remarques de ma part. La possibilité donnée aux communes ou aux EPCI d'accorder des subventions aux libraires en difficulté est de nature à conserver ce réseau dense. Nous sommes favorables à ce texte, et je me réjouis du consensus de notre commission sur la possibilité de faire parfois intervenir le législateur pour réguler l'économie.

M. Max Brisson. – Je n'ajouterais que quelques mots à ceux de Béatrice Gosselin. Outre l'auteure de la proposition de loi et la rapporteure, je tiens à saluer la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques, qui ne passe pas un moment particulièrement agréable !

Cette initiative sénatoriale fera avancer l'économie du livre. D'autres initiatives aussi, comme l'adaptation du monde du livre au numérique, notamment pour le dépôt légal, ou la possibilité pour les collectivités de soutenir le maillage territorial des librairies. Quarante ans après la loi Lang, le respect du prix unique nous ramène au débat que nous avons. En l'état actuel des choses, chaque commission est aussi dans son rôle. Nous devons aussi entendre un certain nombre des arguments qui sont avancés par la commission des affaires économiques du Sénat. J'espère que le bon sens l'emportera. Pour l'ensemble des membres du groupe Les Républicains de la commission, la ligne constante est que l'économie du livre ne peut pas être soumise exclusivement aux règles du marché. Sinon, il n'y aurait plus depuis longtemps de réseau et de maillage de librairies dans nos territoires. Nous défendons cette exception culturelle, qui consiste à protéger et à défendre la proximité dans le maillage de l'accès à la culture. C'est le rôle du Sénat, aussi, que de défendre la présence dans les territoires des librairies, et de tous les lieux d'accès à la culture. Nous sommes donc solidaires de la proposition de loi, et du rapport.

M. Laurent Lafon, président. – Je salue à mon tour le travail de l'auteure du texte et de notre rapporteure. Ce sujet leur tient à cœur. La présidente de la BnF, Laurence Engel, nous avait dit qu'elle attendait cette proposition de loi, avec un enjeu important pour les archives. L'ensemble du texte est important. Sur l'article 1^{er}, je trouve également que la position de la commission des affaires économiques s'entend. Le principe posé est important, mais la mise en œuvre est complexe, et nous n'avons pas la solution. Les questions posées par la commission des affaires économiques sont justifiées, et nous ne devons pas les occulter.

Pour autant, il est extrêmement important que nous rappelions ce principe. Nous connaissons l'importance du prix unique pour la préservation de la chaîne du livre. Celle-ci a été attaquée à plusieurs reprises depuis 40 ans, par la vente en supermarché des livres, par le livre numérique, ou plus récemment par les plateformes. La résilience de la chaîne du livre a reposé sur cette notion de prix unique. Or les politiques tarifaires différenciées pour les livraisons sont une façon de contourner le prix unique. Pour nous, préserver ce secteur est comme un acte militant. Notre commission soutient donc ce texte – et Julien Bargeton, qui a dû s'absenter, vient de m'indiquer que son groupe la voterait, aussi.

Mme Martine Berthet, rapporteure pour avis. – Ce n'est pas une surprise pour moi que la commission de la culture ne soit pas en accord sur ce sujet avec la commission des affaires économiques. Je me réjouis, dans un sens, que ce sujet soit transpartisan, puisque l'amendement de suppression que je vous proposerai a été voté à l'unanimité, sauf une abstention.

Il ne faut pas assimiler la question des tarifs d'envoi à celle de la fiscalité. Nous sommes tous d'accord pour dire que l'optimisation fiscale augmente la capacité financière des acteurs des plateformes, leur permet de proposer la quasi-gratuité des frais d'envoi, et que l'évitement de l'impôt, qui est organisé à une échelle internationale pour des montants considérables, vient à l'appui de cette stratégie commerciale agressive. Cette situation intolérable doit être combattue fermement au niveau international. Il y a eu de récentes avancées dans cette lutte contre l'optimisation fiscale, visant notamment à instaurer un taux minimum d'imposition. Il est urgent de taxer les profits là où ils se trouvent, et de parvenir au plus vite à un accord, au moins au niveau de l'Union européenne ou de l'OCDE.

Nous en sommes tous d'accord, mais la question des tarifs d'envoi est un peu différente. La position de la commission des affaires économiques n'est pas du tout une complaisance naïve vis-à-vis de ces grandes plateformes. Il s'agit plutôt d'éviter un cadeau de 100 millions d'euros à Amazon ! Je suis la première à soutenir nos libraires indépendants, notamment dans mes actes d'achat.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Laurent Lafon, président. – Nous commençons par examiner deux amendements en discussion commune : celui de Mme Berthet, l'amendement COM-18, qui correspond à l'avis de la commission des affaires économiques, et celui de notre rapporteure.

Mme Martine Berthet, rapporteure pour avis. – Mon amendement supprime la fixation par arrêté ministériel d'un tarif plancher des frais d'envoi. Nous avons sur ce point une divergence principale. Selon nous, les consommateurs qui se rendent sur Amazon ne le font pas simplement parce que la plateforme propose la quasi-gratuité des frais de port ; ils le font également en raison des autres services et atouts. Nous pensons donc que, même si le prix du livre est supérieur à deux euros, les lecteurs resteront chez Amazon, ou renonceront à leur achat. En dehors de quelques acheteurs, nous pensons que cette mesure n'apportera pas de nouveaux clients aux libraires – mais qu'elle entraînera une hausse de la marge des grandes plateformes. Ce lien est d'autant plus mécanique que les achats sur Amazon sont plutôt le fait de clients aisés et urbains, qui accepteront de payer deux euros de plus, somme qui profitera directement à ces grandes plateformes. Selon nous, il y aura donc une hausse des prix, une

augmentation de la puissance d'Amazon, et cela risque de pénaliser les lecteurs qui ne vivent pas à proximité immédiate d'une librairie, qu'ils soient ruraux ou urbains. En zone rurale, peu de lecteurs achètent sur Amazon : ils passent surtout par les grandes surfaces. Mais justement, les 12 % qui passent sur Amazon vont soit continuer d'acheter sur Amazon, à un prix plus élevé, soit renoncer à Amazon pour aller en grande surface. Dans tous les cas, les libraires n'auront vraisemblablement pas gagné de clients.

La commission des affaires économiques partage entièrement l'objectif de lutter contre les distorsions de concurrence entre acteurs du commerce. Nous pensons simplement que le moyen ici proposé présente plus d'effets de bord qu'il n'apporte de bénéfices. D'où cet amendement de suppression. La séance publique sera l'occasion d'interroger la ministre et de savoir enfin, au-delà des déclarations d'intentions du Gouvernement, quelles modalités concrètes il souhaite proposer au Parlement.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Je n'ai pas pris la parole après la discussion générale, parce que j'ai entendu tous vos arguments et que je me suis réjouie du fait qu'ils étaient tous unanimement partagés, notamment par l'auteure de la proposition de loi et la rapporteure que je suis. Mais je vais évidemment répondre à cette demande de suppression de la première partie de l'article 1^{er}. Je rends hommage au travail de la rapporteure pour avis, et j'ai été ravie de mener ces auditions avec elle. Cette divergence de fond a été discutée entre nous de manière constructive, et elle n'altère en rien l'idée que nous avons tous de réduire la distorsion de concurrence entre les différents acteurs économiques. Je vais donc répondre en allant plus loin dans les arguments, pour que vous les ayez vraiment en tête.

La disposition de l'article 1^{er} relative aux frais de port est très certainement celle qui fait le plus débat dans cette proposition de loi, comme en témoignent nos échanges. J'étais personnellement sceptique, à l'origine, et partageais quasiment la position de la commission des affaires économiques. Cependant, je n'ai pas peur d'avouer que mon avis a évolué.

Quel impact positif en attendre pour les libraires, qui sont au cœur de la proposition de loi ? Qui supporterait le coût final de l'entrée en vigueur de cette mesure, dont le premier effet est incontestablement d'augmenter les prix ? Le chiffre de 100 millions d'euros, avancé pour chiffrer ce que gagnerait Amazon, ne me convainc pas. Le modèle économique d'Amazon fait du livre un produit d'appel, mais il pourrait bien répercuter le prix des livraisons sur le consommateur. Enfin, comment la création de frais de port peut-elle s'insérer dans la problématique plus large du développement durable et de notre souveraineté économique et culturelle ?

Un impact positif pour les librairies est possible, mais encore incertain, et dépendant de plusieurs facteurs. Comme vous le savez, depuis la loi dite Lang du 10 août 1981, la France vit sous le régime du prix unique du livre. Il s'agit là d'un facteur essentiel de préservation d'un tissu dense de libraires sur notre territoire. Aujourd'hui, seule une promotion de 5 % est possible, et uniquement pour l'achat ou le retrait en magasin.

L'arrivée de grandes plateformes, au premier rang desquelles Amazon, a bouleversé cet équilibre. En proposant une livraison gratuite, ou quasi gratuite, pour contourner la loi de 2014, le géant américain a établi un nouveau standard. Pourquoi sur le seul livre ? Précisément à cause de la loi sur le prix unique : pour les plateformes, il s'agit du seul outil de différenciation, un livre étant identique et de même prix quel que soit l'endroit où il a été acquis.

Aujourd'hui, même si la part de la vente en ligne reste contenue autour de 20 % du total, les libraires estiment subir une concurrence déloyale, et les autres réseaux, comme la Fnac, subir des pertes, car ils sont contraints de s'aligner sur cette pratique – nous avons même entendu parler de distorsion de concurrence, et de dumping, ce qui sont des mots forts... Amazon a en effet construit un outil logistique extrêmement performant, qui mêle ses propres moyens avec des contrats très avantageux passés avec La Poste, Geodis, et d'autres distributeurs. Si l'on ne dispose pas des chiffres de l'entreprise, on suppose qu'Amazon perd de l'argent sur chaque livraison gratuite, mais en gagne grâce aux volumes et aux ventes sur les autres produits.

La proposition de loi vise à fixer un tarif minimum pour les livraisons de livres. Il serait donc mis fin au « zéro euro » de l'abonnement au programme de fidélité, ou au « 1 centime » si vous n'en disposez pas. L'objectif est de ramener les clients vers les libraires, d'une part, et de permettre à ces derniers de proposer la livraison en réduisant le différentiel par rapport à Amazon, d'autre part. L'entreprise américaine ne pourrait plus mettre en avant la livraison gratuite.

Comment cela peut-il s'organiser ? On peut tout d'abord prendre pour acquis que les grandes plateformes de vente fixeront leurs frais de port au tarif minimal de l'arrêté. Il est alors possible de dégager deux grands scénarii. Premier scénario, le libraire ne s'aligne pas sur ce tarif minimum. Ce tarif peut en effet s'établir à un niveau inférieur au seuil de rentabilité de l'envoi. Si par exemple le tarif minimal est de deux euros pour un ouvrage standard, et que le coût supporté par le libraire est de six euros, il doit compenser par une diminution de sa marge sur le prix du livre. Il peut aussi préférer ne pas mettre en place la logistique complexe de l'achat en ligne, qui passe par la création d'un site internet - éventuellement en partenariat avec d'autres libraires – et une manipulation contraignante des ouvrages. Dans ce cas, la loi aura simplement contribué à améliorer les marges des grandes plateformes.

Second scénario, le libraire choisit de s'aligner sur tarif minimal. Dans ce cas, si un acheteur souhaite faire l'acquisition d'un ouvrage et n'est pas en mesure de se déplacer dans une librairie, il consulte le site d'une plateforme en ligne ou d'un libraire. Le prix unique serait majoré du tarif minimal de livraison. À partir de là, l'acheteur dispose de deux options. Première option, l'acheteur choisit de commander en ligne. Le libraire est en mesure d'offrir la même prestation pour le même prix : la concurrence s'exerce alors sur d'autres éléments, comme la qualité de la relation, du site, ou les délais de disponibilités. Il convient cependant de noter que le libraire pourra encore perdre sur la livraison, car il est peu probable que ses coûts réels soient identiques à ceux d'une grande plateforme. Seconde option : l'acheteur préfère bénéficier d'un meilleur tarif, ou bien de conseils supplémentaires, et se déplace chez le libraire. Il renonce donc à l'achat en ligne au bénéfice du commerce de proximité.

Il existe donc deux cas favorables au libraire et au rééquilibrage du marché du livre : l'acheteur privilégie pour commander en ligne le site du commerçant, qui offrira la même prestation au même prix, ou l'acheteur choisit finalement de se déplacer pour bénéficier d'un prix inférieur. À l'heure actuelle, il est très difficile de prévoir l'effet bénéfique ou neutre de cette mesure, je ne vous le cache pas mes chers collègues. Le délai d'inscription de la proposition de loi n'a pas permis de saisir l'Autorité de la concurrence, qui s'est montrée par ailleurs un peu sceptique dans sa réponse écrite. Cependant, l'argument de l'efficacité peut être affiné avec un deuxième point : cette mesure va-t-elle pénaliser les territoires ruraux ?

On pourrait le penser. Pour les personnes les plus éloignées des librairies, la livraison gratuite ou quasi gratuite constitue une manière d'accéder à moindre frais à la culture. Cependant, les clients établis dans des communes de moins de 2 000 habitants n'ont réalisé que 12 % de leurs achats en valeur sur Amazon, soit à peu près le niveau national moyen. En réalité, les habitants des territoires ruraux passent par les libraires et les grandes surfaces, à parts égales – environ 20 % pour chacun. Dans le même sens, sur 100 euros dépensés par les résidents de petites villes – communes entre 2 000 et 20 000 habitants – 8 euros le sont sur Amazon, ce qui est inférieur à la moyenne nationale. Ces clients ne dépendent donc pas de ce site Internet pour se procurer des livres : ils ont bien davantage recours aux grandes surfaces culturelles ou alimentaires, aux librairies et à l'ensemble formé par la vente par correspondance, le courtage et les clubs de livres.

Le constat est identique si l'on regarde les catégories socioprofessionnelles : les moins élevées – ouvriers, employés – recourent à Amazon pour 6 % de leurs dépenses de livres, contre plus de 20 % pour les cadres supérieurs et professions libérales.

On peut donc déduire de ces éléments, certes partiels, que l'achat de livres sur Amazon est surtout le fait de catégories aisées et urbaines, et moins de catégories défavorisées et rurales. Certes, ces dernières sont concernées, mais proportionnellement moins. La mesure envisagée dans la proposition de loi se ferait donc essentiellement ressentir auprès de personnes qui, en raison de leur aisance financière ou localisation géographique, sont les plus à même ou de la supporter sans trop de problèmes, ou, et c'est ce qui est recherché, de se déplacer dans une librairie.

Pour autant, j'entends également les arguments contraires, qui soulignent, à raison, que ce nouveau système pourrait s'avérer *in fine* favorable aux grandes plateformes, en limitant leurs pertes sur l'envoi d'ouvrages, et qu'en plus de tarifs avantageux, les consommateurs bénéficient également gratuitement de délais de livraison très réduits, parfois même dans la journée. Les libraires ne seront vraisemblablement pas en mesure de proposer un service équivalent. J'entends ces arguments et, pour partie, je les partage. Il faut cependant remarquer qu'Amazon, en particulier, reste opposé à cette disposition, ce qui signifie qu'ils ne doivent pas en attendre trop de bénéfices... Mais des doutes peuvent exister sur la fin d'un service apprécié car gratuit et efficace.

D'où mon troisième et dernier point : comment comprendre cette mesure dans le cadre plus large de nos politiques en faveur de l'environnement et de la souveraineté nationale ? Nous allons bientôt discuter du projet de loi climat...

Je note tout d'abord que la question de la gratuité des frais de port fait débat. Par exemple, nos collègues de la commission du développement durable, Nicole Bonnefoy et Rémy Pointereau, ont récemment publié un rapport consacré au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux, une question qui nous préoccupe tous. Leurs propositions n^{os} 35, 36 et 37 demandent l'interdiction de l'affichage de la mention « livraison gratuite » sur les sites de vente en ligne et la publicité portant sur la livraison gratuite, l'information du consommateur sur le coût réel de sa livraison, dans une logique de vérité de prix, et l'affichage du bilan carbone des solutions de livraison. Il y a donc un problème clairement identifié lié au coût social et écologique de livraisons gratuites qui sont en réalité incitatives à la surconsommation.

En rendant le transport d'ouvrages payant, le consommateur prendrait conscience de l'impact sur l'environnement de livraisons successives pour de très petites quantités. La

non-gratuité des frais de port pourrait alors être assimilée à la fin de la gratuité pour les sacs en plastique, une mesure également irritante pour les consommateurs, mais qui a fini par être comprise et par entraîner des évolutions des habitudes. Rien n'empêchera au demeurant l'arrêté d'afficher des tarifs dégressifs, voire nuls pour les grandes quantités ou les poids importants.

Enfin, j'ajoute un dernier argument, celui de notre souveraineté économique et culturelle. En établissant comme un standard la gratuité de la livraison, Amazon contraint les acteurs français et européens à s'aligner, alors même qu'ils ne disposent pas de la même surface financière et de la même capacité à perdre de l'argent sur les livraisons, encore qu'il s'en soit défendu durant l'audition. Cela constitue indéniablement une manière de casser le marché. Jusqu'à présent, il faut admettre que les libraires et grandes enseignes nationales ont bien résisté. Pour combien de temps ? La pandémie a initié de très nombreuses personnes aux délices de la livraison gratuite...

Pour résumer mon argumentation – pardon d'avoir été un peu longue, mais le sujet le méritait – l'impact sur les librairies n'est pas encore démontré, mais pourrait s'avérer positif grâce au changement de comportement du consommateur ; les frais de port seront essentiellement supportés par des personnes qui ont ou les moyens financiers de les supporter, ou pourront se déplacer ; la mesure est respectueuse des objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et s'inscrit dans une politique que nous soutenons de reconquête de notre souveraineté économique et culturelle.

Voilà la réflexion que je vous sou mets, et qui, à mon sens, plaide pour adopter en l'état la disposition de l'article 1^{er} relative aux frais de port. Je vous propose donc un avis défavorable à l'amendement de suppression de la commission des affaires économiques.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Merci pour cet argumentaire extrêmement solide, qui démontre le bien-fondé de la proposition de notre collègue Laure Darcos. Nous suivrons l'avis défavorable à cet amendement de notre collègue rapporteure de la commission des affaires économiques. Je m'excuse auprès de cette dernière si j'ai pu la froisser en employant les termes de « complaisance naïve »... Je pensais plus généralement à nos gouvernants qui, ces vingt dernières années, n'ont pas su prendre les mesures qui font qu'aujourd'hui les plateformes sont devenues des mastodontes, des monstres, qui avalent tout sur leur passage. Comme on n'a jamais voulu réguler ni légiférer quoi que ce soit, on voit bien l'état dans lequel nous nous trouvons : en perte de souveraineté économique.

Si nous n'avions pas été quelques-uns – avec les associations, les sociétés de droits d'auteur, etc. – à être extrêmement militants ces quinze dernières années, nous n'aurions jamais eu le prix unique du livre numérique, ni les directives sur les droits d'auteur et les droits voisins. La mobilisation des sociétés d'auteurs au niveau européen, celle de notre commission et de notre collègue David Assouline ont été déterminantes. C'est cela qui a fait gagner du terrain, bon an mal an, à défaut d'une régulation qui est en train de se construire à Bruxelles.

Vous avez évoqué les questions de fiscalité. Cela fait presque vingt ans qu'on en parle. C'est un chantier qui n'avance pas de manière fulgurante, même si notre ministre Bruno Le Maire s'y consacre. Pendant ce temps-là, les plateformes continuent à s'enrichir de façon monstrueuse, et donc à pouvoir développer toujours plus de services, toujours plus au détriment des autres acteurs, qui souffrent d'un désavantage concurrentiel notoire. Ce

déséquilibre mènera à la disparition potentielle d'un modèle de société, voire de civilisation, j'ose le dire !

Nous aurons à débattre de ces sujets dans le cadre de la loi climat et résilience. La taille des entrepôts pose aussi une vraie question, dans l'équilibre entre le commerce de proximité, le maintien de la vie dans nos villages et centres-bourgs... Je ne suis pas pour un modèle régressif : il faut s'inscrire dans une forme de modernité et favoriser le commerce électronique à distance. Mais il y a tout de même des règles à établir pour maintenir des convictions, des valeurs et des modes organisationnels auxquels nous sommes extrêmement attachés. Cet acte militant, comme l'a dit le président, est essentiel pour envoyer des signaux extrêmement forts vers ces acteurs.

Mme Laure Darcos. – Vous avancez la somme de 100 millions d'euros de moindre perte pour Amazon. Pour les avoir affrontés depuis une vingtaine d'années, je sais qu'ils ne donnent jamais de chiffres. On ne peut donc pas calculer avec précision ce montant. D'ailleurs, s'ils y gagnaient 100 millions d'euros, pourquoi seraient-ils contre cette mesure ? Lorsque nous avons entendu leurs représentants, ils nous ont lâché avec condescendance que les libraires devaient rester des petites boutiques et que le e-commerce était leur apanage. Ils nous ont aussi expliqué qu'ils hébergeaient de petits libraires – mais eux, ils les taxent pour frais d'expédition ! Ce n'est que pour leur propre plateforme qu'ils font l'expédition à 1 centime d'euro, non tant pour contourner la loi, puisqu'en effet ils appliquent le prix unique du livre, mais en vendant à perte, du coup. La plateforme *meslibraires.com*, à l'époque de Matthieu de Montchalin, balbutiait. Mais dans le plan de relance, 10 à 12 millions d'euros sont prévus, *via* le Centre national du livre, pour moderniser les plateformes de commandes de nos libraires. Si l'on part du principe qu'Amazon fait tout, mieux vaudrait plier bagage et consacrer ces 12 millions d'euros à autre chose. Bien sûr, on ne sait pas si cette mesure va avoir un impact. Mais nous devons tendre la perche à ces libraires, pas les plus petits, bien évidemment, mais ceux qui auront la chance de se mutualiser et de moderniser leurs plateformes de vente à distance, pour qu'ils puissent au moins essayer, quitte à faire le bilan ultérieurement.

Mme Sonia de La Provôté. – Ce qui se joue là, c'est l'exception culturelle française et la question de la diversité culturelle. Le monopole de l'offre culturelle ne doit pas appartenir à des structures qui, en l'occurrence, ne sont même pas des acteurs culturels, mais des acteurs de livraison et de commerce. Même si l'impact est incertain, c'est toujours cela de pris, pour la défense de la diversité des acteurs, des œuvres, des auteurs, des éditeurs, de la distribution et du réseau des libraires.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Amazon jouit d'une certaine aura auprès de nombreux publics : il ne s'agissait pas d'entrer en croisade contre eux. Catherine Morin-Desailly a raison. À New York, par exemple, il y avait 350 librairies dans les années 1950 ; il n'y en a plus que 70, parce qu'Amazon a tout dévoré. Il faut sortir d'une logique économique quand on traite de cette question, et c'est bien l'ADN du Sénat et de la commission de la culture de le faire. D'ailleurs, le Conseil d'État ne s'y est pas trompé puisqu'il a mis en perspective la liberté de commerce, inscrite dans la Constitution, avec d'autres questions tout aussi importantes, comme la diversité culturelle.

Mme Martine Berthet, rapporteure pour avis. – Le chiffre de 100 millions d'euros avancé par la commission des affaires économiques résulte d'un calcul très simple. On sait qu'Amazon vend 40 millions de livres par an. Des frais de 2,5 euros aboutiraient donc à 100 millions d'euros supplémentaires.

Vous dites que le plan de relance favorisera la création de plateformes par les libraires indépendants. C'est justement la voie qu'il faut absolument suivre, pour que ceux-ci jouent à armes égales avec les plateformes. Je comprends qu'il y aurait un tarif dégressif en fonction du nombre de livres envoyés. Si l'on ne retient pas le prix réel d'expédition, qui prend en charge la différence ?

L'amendement COM-18 n'est pas adopté.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Les dispositions prévoyant d'une part la mise en place d'un tarif plancher pour la livraison de livres à domicile, et d'autre part la clarification de la distinction entre livres neufs et livres d'occasion dans la vente en ligne, nécessitent une entrée en vigueur différée dans le temps afin de permettre aux acteurs professionnels concernés de se préparer aux obligations nouvelles. Mon amendement COM-5 organise ce report, en prévoyant que les nouvelles dispositions soient applicables six mois après la publication des textes réglementaires nécessaires.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Les précisions que mon amendement COM-3 propose de supprimer ne relèvent pas du domaine de la loi et doivent donc être traitées dans le décret d'application prévu au même alinéa.

L'amendement COM-3 est adopté.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – La disposition introduite par la proposition de loi vise à empêcher le contournement de la loi par un éditeur qui, sans modifier le prix qu'il a fixé, procède à des ventes directes comme détaillant à des prix cassés. Mon amendement COM-4 vise les situations où l'éditeur exerce une activité de détaillant sans personnalité morale distincte pour cette activité. Il s'agit, dans ce cas, de limiter l'interdiction des soldes aux seuls livres édités par cet éditeur, en le laissant solder dans les mêmes conditions que n'importe quel autre détaillant les livres édités par des tiers qu'il est susceptible de vendre dans le cadre de cette activité. Il convient de noter que les éditeurs qui possèdent des librairies généralistes, établissements dotés d'une personnalité morale, conservent bien la possibilité d'y pratiquer des soldes sur l'ensemble des ouvrages qu'ils vendent.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – L'amendement COM-6 permet d'assurer l'application des dispositions de l'article 2 aux collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. En particulier, la définition de la période de référence pour examiner si la situation de l'entreprise au regard de sa cotisation foncière, figurant à l'article 1467 A du code général des impôts, n'est pas transposable en l'état dans des collectivités dotées de la compétence fiscale.

L'amendement COM-6 est adopté.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – L’amendement COM-7 a pour objet de supprimer les dispositions de l’article 2 qui prévoient un montant maximal de l’aide fixé à 30 % du chiffre d’affaires annuel de l’établissement, calculé pour l’année précédant la décision d’attribution de la subvention.

Il est en effet préférable de renvoyer ces dispositions au décret d’application prévu au premier alinéa de l’article, comme dans le cas des aides aux salles de spectacles cinématographiques dont le montant figure à l’article R. 1511-43 du code général des collectivités territoriales.

L’amendement COM-7 est adopté.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – L’amendement COM-8 a pour objet d’ajouter l’hypothèse d’une convention de subvention entre un libraire et un groupement de communes.

L’amendement COM-8 est adopté.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – L’amendement COM-9 a pour objet de rendre le dispositif d’aide au bénéfice des libraires, créé par l’article 2, compatible avec le droit européen.

L’amendement COM-9 est adopté.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – L’amendement COM-10 vise à reporter au 1^{er} janvier, suivant l’adoption de la loi, l’entrée en vigueur de la possibilité de dépense nouvelle prévue par l’article 2 concernant l’attribution de subventions aux petites librairies indépendantes par les communes ou leurs groupements, afin de la faire coïncider avec le début d’un exercice budgétaire pour les collectivités concernées.

L’amendement COM-10 est adopté.

L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – L’objectif recherché par l’alinéa 4 de l’article 3 est d’améliorer l’information des auteurs sur l’exploitation de leurs œuvres, lorsque la cessation de l’activité de l’entreprise d’édition est prononcée.

L’amendement COM-11 vise à ce que l’état des comptes soit bien adressé au cédant, c’est-à-dire à l’auteur et non au cessionnaire des droits.

Mme Sabine Van Heghe. – La notion d’auteur intègre-t-elle les ayants droit ?

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Je vous le confirme.

L’amendement COM-11 est adopté.

Le texte prévoit, en cas de cessation de l’activité de l’entreprise d’édition, une reddition des comptes plus exigeante que l’obligation de reddition périodique prévue pendant toute la durée du contrat, puisqu’elle impose à l’éditeur ou au liquidateur de faire apparaître

dans l'état des comptes le nombre d'exemplaires disponibles non seulement dans le stock de l'éditeur, mais aussi chez les distributeurs ainsi que dans les réseaux de vente au détail.

Cette recherche d'une information exhaustive est légitime, mais elle implique une connaissance exacte par l'éditeur ou le liquidateur des stocks des distributeurs et des détaillants, sans pour autant qu'une obligation d'information soit énoncée à la charge de ceux-ci.

L'amendement COM-12 tend ainsi à préciser que, selon le cas, l'éditeur ou le liquidateur fournit à l'auteur les informations qu'il a pu recueillir auprès des distributeurs et des détaillants sur le nombre d'exemplaires restant disponibles.

L'amendement COM-12 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-13 et COM-1 sont adoptés.

Mme Laure Darcos. – Je précise que les compositeurs et éditeurs de musique n'avaient pas du tout été impliqués dans la loi relative au prix du livre numérique en 2011. Mais, aujourd'hui, l'achat des partitions se fait en grande partie par voie numérique. C'est donc un consensus qui a été trouvé entre éditeurs et compositeurs de musique.

Les amendements rédactionnels COM-14 et COM-15 sont adoptés.

Les dispositions prévues par la proposition de loi afin d'améliorer l'information fournie à l'auteur sur le nombre d'exemplaires de ses ouvrages disponibles en cas de cessation de l'activité de l'entreprise d'édition nécessitent une entrée en vigueur différée dans le temps, afin de permettre aux différents acteurs professionnels concernés de se préparer aux obligations nouvelles. L'amendement COM-16 organise les modalités de ce report.

L'amendement COM-16 est adopté.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – L'amendement COM-17 modifie le code de la propriété intellectuelle afin de rendre applicables les dispositions de l'article 3 à Wallis-et-Futuna.

L'amendement COM-17 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – L'amendement COM-2 rectifié a pour objet une réécriture complète de l'article 5 relatif au dépôt légal.

Cette réécriture suit les recommandations du Conseil d'État. La juridiction a en effet proposé une nouvelle rédaction plus sécurisée juridiquement de l'article 5, mais qui n'en modifie pas le fond. L'auteur de cet amendement a également veillé à compléter cette nouvelle rédaction par l'inclusion de dispositions spécifiques relatives à l'outre-mer.

L'avis de la commission est favorable d'autant que, lors de nos auditions, tout le monde a salué la simplification opérée par la réécriture du Conseil d'État.

L'amendement COM-2 rectifié est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Céline Boulay-Espéronnier, rapporteure. – Je remercie Laure Darcos, qui m'a permis de m'immerger dans ce sujet. Il est gratifiant, pour un premier rapport, de travailler avec une assemblée aussi consensuelle, dont je partage les arguments. Le livre a véritablement été mis à l'honneur ce matin !

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme BERTHET	18	Suppression de la non-gratuité des frais de port.	Rejeté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	5	Entrée en vigueur des dispositions de l'article 1er	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	3	Rédactionnel	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	4	Précision sur les soldes d'ouvrages par leurs éditeurs.	Adopté
Article 2			
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	6	Application des dispositions de l'article 2 pour la collectivité de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Martin et les communes de Saint-Pierre-et-Miquelon	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	7	Renvoi du montant maximal des subventions au décret	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	8	Possibilité d'une convention passée avec le groupement de communes	Adopté

Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	9	Compatibilité avec le droit européen.	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	10	Report au 1 ^{er} janvier de l'année suivant la promulgation de la loi des dispositions de l'article 2.	Adopté
Article 3			
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	11	Droits de l'auteur à recevoir des informations.	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	12	Précisions sur les obligations de l'éditeur en cas de cessation d'activité.	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	13	Rédactionnel.	Adopté
Mme Laure DARCOS	1	Rédactionnel.	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	14	Rédactionnel.	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	15	Rédactionnel.	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	16	Entrée en vigueur différée des obligations d'informations.	Adopté
Mme BOULAY-ESPÉRONNIER, rapporteure	17	Application à Wallis-et-Futuna	Adopté
Article 5			
Mme Laure DARCOS	2 rect.	Réécriture complète de l'article 5 relatif au dépôt légal suite à une proposition du Conseil d'État.	Adopté

La réunion est close à 12 h 10.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 26 mai 2021****- Présidence de M. Claude Raynal, président -****Contrôle budgétaire – Communication sur le financement de la lutte contre les algues vertes**

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons maintenant les conclusions du contrôle budgétaire mené par Bernard Delcros, en sa qualité de rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires » pour le volet de la politique des territoires.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Pourquoi ai-je souhaité mener un contrôle budgétaire sur la lutte contre les algues vertes en Bretagne ? Tout d'abord, les algues vertes constituent un important sujet de santé publique. Par ailleurs, le second plan de lutte contre les algues vertes (PLAV 2), pour lequel l'État intervient au travers du programme 162 de la mission « Cohésion des territoires », couvre la période 2017-2021 : le moment me semblait venu d'analyser la pertinence des outils et des moyens engagés par l'État depuis 2010 et d'examiner les suites qu'il conviendrait de donner au plan actuel.

Le principal constat qui ressort de mon analyse est le suivant : si des avancées ont été obtenues et elles sont réelles, elles demeurent insuffisantes. Les financements ne sont pas assez ciblés sur les incitations au développement de pratiques agricoles plus vertueuses. Il est donc impératif de mettre en place un plan de troisième génération plus ambitieux, engageant davantage la filière agroalimentaire.

Je commencerai par un bref historique.

Les algues vertes se développent en Bretagne depuis les années 1970 en raison d'un taux de nitrates élevé dans les eaux littorales, qui agit comme un fertilisant. Ces nitrates sont à 98 % d'origine agricole et découlent principalement des épandages d'effluents provenant des élevages intensifs ainsi que d'un usage massif d'intrants. Ils sont donc liés au modèle agricole développé à partir des années 1960. Cette donnée faisait encore débat il y a une dizaine d'années. Aujourd'hui, elle est partagée par tous les acteurs.

Les marées vertes peuvent être dangereuses, car la décomposition des algues libère de l'hydrogène sulfuré (H₂S). Les risques sanitaires peuvent donc être considérables, selon les périodes et les volumes d'algues échouées.

Cet enjeu de santé publique est aujourd'hui reconnu comme tel. En outre, la présence d'algues vertes sur les côtes bretonnes entraîne une baisse d'attractivité des territoires concernés. Les conséquences économiques sont loin d'être négligeables ; elles sont d'ailleurs chiffrées.

Malgré ces constats, la réponse de l'État a été lente. Dans un premier temps, elle s'est concentrée sur le seul ramassage des algues, si bien que l'on n'a pas traité la cause du problème.

Les premières marées vertes ont atteint un seuil critique dès le début des années 1970 et au début des années 2000 plusieurs accidents graves ont été identifiés comme causés par la forte concentration d'algues.

Pourtant, il aura fallu attendre 2010 pour que l'État s'engage dans la mise en place du premier PLAV, qui a rassemblé les différents acteurs autour d'un programme global. Ce premier plan, pour 2010-2015, a été prolongé par le PLAV 2 sur la période 2017-2021.

En 2002, puis en 2013, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a condamné la France au titre de la directive Nitrates. En 2014, la cour administrative d'appel de Nantes a considéré que la responsabilité de la France était engagée du fait de l'absence de mesures suffisantes pour endiguer la prolifération des algues vertes. Nous attendons également, d'un jour à l'autre, un jugement du tribunal administratif de Rennes ; le réquisitoire du ministère public est assez sévère.

Les crédits de l'État dédiés à cette question représentent environ 7 millions d'euros par an – 5 millions d'euros au titre du PLAV et 2 millions d'euros pour d'autres actions.

Le PLAV réunit l'État, le conseil régional de Bretagne, les conseils départementaux des Côtes-d'Armor et du Finistère ainsi que l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Il concentre ses financements sur huit baies dites « baies algues vertes » pour un programme qui se décline en trois volets : un volet préventif visant à limiter, en amont, les apports en azote ; un volet curatif pour le ramassage des algues vertes ; et un volet scientifique pour améliorer la connaissance du phénomène.

Le volet préventif concerne principalement le secteur agricole et fonctionne sur la base du volontariat : les agriculteurs des baies concernées s'engagent contractuellement sur un plan d'actions visant à améliorer leurs pratiques agricoles et bénéficient de financements en contrepartie.

Le PLAV 2 s'élève à 60 millions d'euros sur cinq ans, financés à 40 % par l'État. Ces 5 millions d'euros annuels sont inscrits au programme des interventions territoriales de l'État (PITE) et constituent l'axe 5 de l'action « Eau et agriculture en Bretagne ».

La gouvernance du PLAV repose sur trois comités : le comité de pilotage, le comité de programmation et le comité régional de suivi, en lien avec les porteurs de projets au niveau des baies.

Du fait de la difficile articulation entre ces trois niveaux, le pilotage du PLAV manque de lisibilité. Il doit être simplifié. De même, les modalités de financement sont complexes et pâtissent des difficultés d'articulation entre les différents financeurs.

Au total, ces plans quinquennaux me semblent de bons outils opérationnels, mais leurs modalités de mise en œuvre doivent être améliorées.

Le programme 162 est composé d'actions répondant à des enjeux locaux spécifiques et surtout, rassemble des contributions issues de programmes de différents ministères. Pour ces raisons, le PITE est l'outil le mieux adapté pour financer la lutte contre les algues vertes. Il permet de prendre en compte les spécificités des actions locales et de garantir la cohérence de l'action de l'État grâce à un pilotage réactif.

Très concrètement, l'action « Eau et agriculture en Bretagne » du PITE finance le remboursement aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des frais de ramassage et de traitement des algues. Elle finance également des aides dites « innovantes », notamment des chantiers collectifs de semis précoces, qui limitent le ruissellement des nitrates vers les cours d'eau. Quant aux contributions des autres partenaires, en particulier la région et les départements, elles recouvrent essentiellement des aides de droit commun.

Néanmoins, s'ils sont réels, les résultats ne sont pas à la hauteur des enjeux.

L'objectif principal du PLAV est d'encourager les exploitants agricoles à améliorer leurs pratiques pour permettre d'abaisser les taux de nitrates ; mais ce recul est lent. De plus, il semblerait qu'un seuil de réduction soit aujourd'hui atteint, ce qui entraîne une forme de lassitude sur le terrain. Entre 2014 et 2017, la quantité d'azote épandue a même augmenté dans plus du quart des exploitations agricoles bretonnes, malgré les recommandations et les aides apportées dans le cadre du PLAV.

Il est également important de savoir que les effets des actions menées sur le terrain ne sont pas mesurables immédiatement en raison du temps long de réponse des milieux, évalué à une dizaine d'années. De surcroît, le stock d'algues évolue en fonction des conditions climatiques. Dans ces conditions, une évaluation précise et fiable des plans mis en œuvre est difficile.

En résumé, la priorité doit être de renforcer l'accompagnement des agriculteurs pour qu'ils accélèrent l'amélioration de leurs pratiques, ce qui suppose une plus forte implication de la filière agroalimentaire.

Pour répondre à ces constats, j'ai formulé vingt-trois propositions, qui se déclinent en quatre axes.

Le premier axe concerne l'organisation du PLAV. Si, pendant une période transitoire, le plan actuel doit être prolongé quelque temps, il me semble nécessaire de mettre en place le plus rapidement possible un plan de troisième génération plus ambitieux, qu'il s'agisse des objectifs de réduction des taux de nitrates, des crédits dédiés ou des moyens humains. En outre, ce nouveau plan devra simplifier la gouvernance et clarifier le pilotage entre les échelons départementaux et la région.

Le deuxième axe porte sur l'architecture du financement et l'articulation entre les différents financeurs. Il me paraît fondamental de conserver le PITE, qui a fait la preuve de sa souplesse et de son efficacité. En revanche, la pratique du transfert en gestion qui conduit à alimenter le PITE à l'été me semble contreproductive : lorsque nous adoptons la loi de finances, au mois de décembre, deux tiers des crédits de l'action échappent à notre vote et ne peuvent être intégrés à la programmation budgétaire. Cette situation n'est pas saine. Elle fragilise forcément l'action de l'État.

Le troisième axe porte sur le cœur du problème : les financements doivent être orientés vers des mesures plus efficaces au niveau des exploitations pour réduire davantage les fuites de nitrates. De plus, la lutte contre les algues vertes ne peut pas faire l'économie d'une réglementation adaptée, laquelle implique un accompagnement financier des agriculteurs et surtout un engagement de la filière agroalimentaire.

Le quatrième axe porte sur la mise en place de nouveaux outils d'évaluation et de suivi. De nouveaux indicateurs doivent ainsi permettre de mieux établir la performance des PLAV.

Enfin, il est impératif de renforcer les moyens de contrôle des services de l'État, qui se sont érodés depuis une quinzaine d'années, pour que des contrôles sérieux et assez nombreux puissent être menés à bien. Cette nécessité est reconnue par tous les acteurs, y compris les représentants de la profession agricole.

La lutte contre les algues vertes en Bretagne est un combat de longue haleine. L'engagement de l'État doit être pérennisé et renforcé pour que les résultats soient enfin à la hauteur des enjeux. Seuls une exigence de résultats accrue et des moyens adaptés pourront enfin ouvrir une perspective de côtes bretonnes sans marées vertes.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Notre commission s'empare de plus en plus souvent des sujets environnementaux, et c'est heureux.

Ce travail me fait penser à celui que j'ai consacré, en 2015, au coût économique et financier de la pollution de l'air, dans le cadre d'une commission d'enquête. Je souhaite que vos vingt-trois recommandations aient plus de succès que les soixante et une propositions que nous avons adoptées : presque aucune d'entre elles n'a été suivie d'effet.

A-t-on prévu d'inscrire dans le suivi d'évaluation un état des lieux qui permettrait de valider de manière collégiale les moyens financiers engagés ? Il importe de coordonner l'action de l'État, des agences de l'eau et des collectivités territoriales.

Quant au contentieux européen, que risque la France si elle est condamnée ? Quelles mesures d'accompagnement l'Europe pourrait-elle intégrer dans la politique agricole commune (PAC) ? Le mot de « transition » est à la mode, mais il faut parfois attendre dix ans avant de constater une amélioration de certains phénomènes. Les populations peuvent manifester leur opposition aux mesures adoptées ou bien, au contraire, s'engager pour les soutenir. L'étirement des dispositifs dans le temps constitue une difficulté non négligeable. Il faut prévoir des mesures d'accompagnement, si l'on veut réussir la transition.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – oui, je suis d'accord, il est important de prévoir un état des lieux. Après le premier plan de lutte contre la prolifération des algues vertes, entre 2010 et 2015, le manque d'anticipation a provoqué une rupture et une interruption des financements avant qu'intervienne un deuxième plan, en 2017. Pour éviter que la situation se répète, un temps de prorogation à l'issue du plan actuel est prévu jusqu'en 2023. Il faut procéder à une évaluation plus précise des indicateurs et tirer parti des deux ans de prorogation pour travailler à mettre en œuvre un plan de troisième génération qui reposera sur des bases solides.

La France a fait l'objet de deux condamnations au niveau européen, en 2002 et en 2013 pour manquement à la directive « nitrates ». Des condamnations sont également intervenues dans le cadre des juridictions françaises, notamment à Nantes en 2014. Si elle est à nouveau condamnée, la France devra payer une amende. Au-delà des condamnations, je partage votre avis sur l'intérêt qu'il y aurait à accompagner les plans de lutte contre les algues vertes par des financements européens.

M. Dominique de Legge. – Le premier axe prévoit de « simplifier » la gouvernance. Le terme est-il vraiment adapté ? En effet, je m’interroge afin de savoir s’il y a vraiment un pilote dans l’avion. L’État n’est pas seul à intervenir, mais il y a aussi la région, le département, les EPCI, le comité et l’agence de bassin. Pas une seule élection ou pas un seul colloque ne se passe sans qu’une association ou une collectivité vienne cocher la case « algues vertes en Bretagne ».

Qui pourrait tenir le plus efficacement possible le rôle de pilote pour mettre de l’ordre dans la multiplicité des intervenants ?

M. Michel Canévet. – Je tiens à vous rassurer : vous pouvez venir en Bretagne sans risquer d’y être victimes de pollution. D’autant que des expériences de valorisation des algues comme ressources sont en cours, grâce à la production de nouveaux produits que l’on utilise, par exemple, dans la composition de l’alimentation des animaux pour améliorer leur résistance physique. En Bretagne, nous transformons les difficultés en ressources !

Le rapporteur spécial a bien appréhendé la situation. Depuis quelques années, certaines baies sont très affectées par la production d’algues vertes. Le phénomène s’explique par la configuration de ces baies, par des raisons climatiques et par la présence accrue de sels minéraux qui transitent vers la mer, sous l’effet de la chaleur. Il entraîne un coût que les collectivités ont assumé avec l’aide tardive de l’État. Les programmes que l’on a développés commencent à donner des résultats.

Nombreux sont ceux qui considèrent que cette pollution est d’origine agricole. Après la Seconde Guerre mondiale, on a demandé à la Bretagne, pourtant encore pauvre, de nourrir la France et l’Europe. Les agriculteurs se sont engagés à remplir cette mission, qui a généré des besoins de production intenses pour maintenir des coûts assez bas, avec les conséquences néfastes que nous observons aujourd’hui. La valorisation des matières premières produites n’a pas toujours dégagé les marges financières nécessaires pour mettre en place des outils de traitement. Le cours du porc est resté bas jusqu’à une époque récente. *Idem* pour les produits laitiers. Les producteurs bretons peinent encore à gagner leur vie.

Les réglementations se sont néanmoins accrues, même si l’on a parfois le sentiment d’une superposition d’acteurs. Que ce soit dans le cadre des schémas d’aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ou bien par le biais des commissions des eaux, les élus locaux, les responsables agricoles et les administrations sont totalement investis dans la reconquête de la qualité de l’eau. Il manque toutefois un pilote pour coordonner tous ces dispositifs. Je souscris à la proposition du rapporteur spécial de prolonger et d’accentuer les efforts à réaliser pour que les pratiques agricoles soient davantage en adéquation avec les attentes actuelles. La plupart des exploitants les ont déjà fait évoluer. La méthanisation, par exemple, sert désormais à traiter les déjections animales, dont on considère qu’elles sont à l’origine de nombreuses difficultés.

Les vingt-trois recommandations du rapport sont intéressantes et je remercie le rapporteur spécial pour ce travail. Si elles sont suivies, nous parviendrons à reconquérir la qualité des eaux littorales en Bretagne.

M. Claude Raynal, président. – Je félicite Michel Canévet pour cette défense précise de son territoire...

Mme Christine Lavarde. – La gestion de ces algues donne l'impression d'une usine à gaz.

La Bretagne n'est pas la seule de nos régions à être perturbée par les algues vertes. Les territoires d'outre-mer et le sud de la France connaissent les mêmes difficultés. A-t-on développé des plans de gestion des algues ailleurs qu'en Bretagne ? L'exemple breton a-t-il, par exemple, été dupliqué sur la côte normande ?

La gestion de la qualité de l'eau a aussi des conséquences sur l'économie des territoires, notamment en matière de tourisme. Des réflexions ont-elles été lancées sur la gestion d'autres situations de crises « naturelles », pour ainsi dire, comme la prolifération des méduses ?

M. Arnaud Bazin. – Dispose-t-on d'éléments quantitatifs sur les apports de nitrates que l'on retrouve dans les cours d'eau, puis dans les baies concernées ? Quelle répartition entre ceux qui sont liés à l'épandage des déjections des animaux, et ceux qui viendraient des engrais utilisés pour les cultures végétales ? Le problème est-il lié à l'élevage industriel, ou bien à la nature des cultures sur des sols aux caractéristiques particulières, à moins que les deux causes s'entremêlent ?

Je me pose les mêmes questions que mes collègues sur la valorisation des algues, car on souhaite surtout les faire disparaître. Or il semble difficile de construire une filière à partir d'une matière que l'on veut surtout éliminer. La toxicité des algues est liée à une fermentation inappropriée qui produit de l'hydrogène sulfuré. Cependant, les algues restent une matière organique que l'on pourrait valoriser autrement. Quelles pistes a-t-on pour cela ?

M. Marc Laménié. – Dans mon département, on trouve aussi des algues. Certaines rivières, comme la Swalm, affluent de la Meuse qui prend sa source en Belgique, connaissent une prolifération d'algues qui s'étend aussi sur les canaux. Le rapporteur spécial a travaillé sur la Bretagne. Des études ont-elles été menées sur la prolifération d'algues liée aux nitrates dans d'autres territoires ? *Quid* de la multiplicité des intervenants ? L'ensemble des territoires est concerné.

M. Christian Bilhac. – Je félicite le rapporteur spécial pour son excellent travail.

Peut-on déterminer quelle part joue l'épandage dans le phénomène ? L'épandage sert-il à se débarrasser des nitrates, ou bien à alimenter les sols ? S'il s'agit uniquement de s'en débarrasser, peut-être pourrait-on traiter les nitrates en amont pour en faire du gaz, par exemple ?

Un paysan breton a-t-il plutôt intérêt à obtenir des aides dans le cadre du PLAV 2 ou bien dans le cadre des mesures de la PAC pour l'élevage intensif ? Je suis d'origine paysanne et je sais comment l'on compte. Les choix financiers l'emportent toujours sur les bons sentiments.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Dominique de Legge me demande s'il y a un pilote dans l'avion. Il existe beaucoup de structures – le comité de pilotage, le comité de programmation, le comité régional de suivi et des comités techniques, sans compter les instances de chaque baie – et nous préconisons d'en réduire le nombre, mais le pilote dans l'avion doit être le préfet de région. Le PITE du programme 162 présente l'avantage de pouvoir rassembler des financements provenant de différents ministères entre les mains du

préfet de région. Cela simplifie les procédures et place le préfet de région en position privilégiée pour fédérer des acteurs et articuler des intérêts divergents entre eux.

Monsieur Canévet, il ne s'agit pas de juger aujourd'hui le modèle de développement agricole des années 1960, qui répondait aux besoins de l'époque en fonction des connaissances du moment, mais il faut bien traiter les problèmes actuels qui en découlent.

Le PLAV 2 sera prorogé de deux ans, mais, dès maintenant, tous les acteurs doivent se mettre autour de la table pour préparer un plan de troisième génération, plus ambitieux, sans quoi on ne résoudra pas le problème.

Les exploitations agricoles ont effectivement changé leurs pratiques, par exemple en évitant le ruissellement de nitrates, grâce aux semis précoces et à la couverture des sols. La valorisation des algues consistait à épandre les volumes récoltés. L'autre mode de valorisation est la méthanisation, qui pose également problème, car des entreprises se spécialisent pour cela dans la culture du maïs, très consommatrice en eau et en intrants.

Au-delà de ces deux pratiques, on ne réfléchit pas assez, à mon avis, à d'autres utilisations des effluents. Si les effluents sont épandus, c'est, d'une part, parce qu'ils sont disponibles et, d'autre part, parce qu'ils fertilisent les sols et génèrent un surcroît de rendement.

Les PLAV n'existent qu'en Bretagne. Des problèmes commencent à naître ailleurs, mais de manière moins importante. Des initiatives locales sont prises, mais les élus de certains départements sont réticents à la mise en place d'un plan comparable à celui de la Bretagne pour éviter un coup de projecteur sur la présence d'algues vertes qui pourrait porter atteinte à l'attractivité de leurs territoires, donc à l'économie.

C'est pourquoi je propose d'identifier, au-delà des huit baies, les territoires et les actions à mener sur l'ensemble des secteurs littoraux concernés par des marées vertes, afin de mettre en place suffisamment tôt des programmes d'actions adaptés. En Bretagne, on est intervenu tardivement. La situation était déjà très dégradée. Il importe que les territoires identifient suffisamment tôt les problèmes pour les traiter en amont.

Arnaud Bazin m'a interrogé sur la part de la concentration en nitrates liée à l'activité agricole. La responsabilité de l'activité agricole a fait débat durant des années. Aujourd'hui, la question est tranchée : les études ont montré que 95 à 98 % des taux de nitrate étaient liés à l'activité agricole, la principale cause étant l'élevage et l'épandage des effluents trop concentrés – élevage et végétal se rejoignent, car la part de l'agriculture à destination de l'élevage représente 70 % des cultures. Un consensus existe désormais à ce sujet. La profession agricole elle-même le reconnaît, comme me l'a confirmé la présidente de la chambre régionale d'agriculture.

On recense d'autres facteurs que la concentration de nitrates, notamment des facteurs climatiques : quand les eaux sont plus chaudes, les algues se développent davantage. On peut donc imaginer que, sur le temps long, le réchauffement climatique accélèrera la prolifération des algues vertes. La configuration des baies joue également, de même que le niveau de précipitations de l'année : quand celles-ci ont été fortes, le ruissellement est plus important, ce qui accélère la circulation des nitrates entre l'amont et le littoral. Ces facteurs climatiques et environnementaux ne créent pas de nitrates supplémentaires, mais peuvent accélérer la prolifération des algues vertes. Il est donc très difficile d'établir des mesures

précises. L'arrivée des algues sur le littoral prend des années, mais elle est modifiée, accélérée ou ralentie par les conditions climatiques et environnementales.

Les aides de la PAC pour la Bretagne s'élèvent à 430 millions d'euros annuels, quand celles du PLAV 2 sont de 20 millions d'euros. Les ordres de grandeur ne sont donc pas du tout les mêmes. De nombreux agriculteurs bénéficient des aides du PLAV, sur la base du volontariat – ils doivent avoir signé un contrat. Un peu plus de la moitié des agriculteurs perçoivent aujourd'hui les aides du PLAV et celles de la PAC, notamment au titre des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC).

Mes chers collègues, je vous remercie de votre attention et de votre intérêt pour ce sujet important, qui revient régulièrement dans l'actualité et qui recouvre des enjeux de santé publique et des enjeux économiques.

La commission donne acte au rapporteur spécial de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 40.

Mardi 1er juin 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets - Examen du rapport pour avis

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons le rapport de Mme Christine Lavarde sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis. – Nous nous sommes saisis de quelques articles seulement, sur les 218 que comptait ce texte à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale. Il s'agit des articles 25, 25 bis, 30, 32, 35, 60 bis, 62 et 63.

Ces articles financiers concernent d'une part, sur le volet « se déplacer » le transport routier de marchandises et le transport aérien et d'autre part, sur le volet « se nourrir », une disposition sur le « chèque alimentation durable » et la perspective d'une taxation des engrais minéraux dans l'agriculture.

Les transports représentent 30 % des émissions carbone en 2019, dont 94 % est le fait du transport routier ; 24 % est le fait des poids lourds, 20 % des véhicules utilitaires légers, et 55 % relèvent des voitures particulières. En 2019, la France se situait au sixième rang européen pour l'émission moyenne des voitures neuves. En 2020, le parc de voitures particulières neuves ne compte néanmoins que 6 % de voitures électriques et 4 % de véhicules hybrides rechargeables contre 48 % de véhicules à essence et 31 % de motorisations diesel. Cependant, début 2021, la France se situe en cinquième position des pays européens avec la plus forte pénétration de véhicules électriques dans les ventes de voitures neuves. Quant à l'aviation civile, elle représente 4 % des émissions de CO₂, ce qui est dans la moyenne mondiale.

Le cadre réglementaire est fixé par plusieurs normes européennes. Le règlement du 17 avril 2019 fixe des normes d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et les véhicules utilitaires légers (VUL), avec un objectif d'une baisse de 15 % des émissions des véhicules neufs d'ici 2025, de 37,5 % pour les voitures particulières d'ici 2030 et de 31 % pour les VUL. En décembre 2020, le Conseil européen a décidé de réduire les émissions de l'Union européenne de 55 % d'ici 2030 par rapport à 1990, contre 40 % auparavant, obligeant à revoir les objectifs de la réglementation européenne ; on pourrait passer à une réduction de 50 % pour les voitures particulières en 2030.

La directive « eurovignette » du 17 juin 1999 permet de couvrir les coûts d'usage du réseau par les poids lourds et d'internaliser le coût des externalités négatives. C'est le fondement juridique de la taxe *LKW-Maut* en Allemagne, de la vignette commune au Danemark, à la Suède, aux Pays-Bas et au Luxembourg, ou encore de la taxe d'aménagement du territoire en France sur le réseau autoroutier concédé.

Le secteur aérien participe au système communautaire d'échange de quotas d'émission (EU ETS) depuis 2012, mais il ne s'applique pas aux vols internationaux au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé dans des pays qui n'appartiennent pas à l'espace économique européen. Ce système repose sur des objectifs d'émissions établis au niveau européen puis distribués aux États membres responsables de leur attribution aux opérateurs de transport aérien. Une partie significative – 44 % en 2019 – des quotas d'émissions attribués au secteur aérien dans ce cadre sont gratuits : le secteur aérien européen s'acquitte globalement d'un prix du carbone qui ne représente qu'un peu plus de la moitié du prix fixé sur le marché d'échange des quotas d'émission.

En 2016, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté le système Corsia (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*) qui devait être mis en œuvre à compter de 2021 sur les vols internationaux, avec une compensation par les compagnies aériennes des émissions de leurs vols internationaux qui excèdent le niveau constaté en 2019 – sachant qu'à 5 euros la tonne de carbone sur le marché de la compensation, le signal prix est modeste. Compte tenu de la réduction du trafic et des émissions liée à la crise sanitaire, l'application effective du système ne sera pas immédiate.

La France dispose d'une fiscalité lourde qui couvre toutes les externalités négatives. Le Conseil général du développement durable (CGDD) considère que la taxe de l'aviation civile (TAC) et la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) sont des taxes environnementales au sens de la nomenclature d'Eurostat, alors que la TSBA a été détournée de son objet initial, qui était de soutenir l'organisation de solidarité internationale Unitaid. S'y ajoute l'éco-contribution introduite par la loi de finances 2020.

Dans ce cadre, que propose ce projet de loi ? Essentiellement du programmatique, du déclaratif mais pas de normatif.

Il propose de compléter l'engagement, pris par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), d'une décarbonation complète du secteur des transports terrestres en 2050 par deux nouveaux objectifs intermédiaires : descendre à 5 % la part des voitures légères fortement émettrices dans les ventes de véhicules neufs en 2030 – l'objectif ne porte pas une interdiction de vente contraignante à cette date, ce qui est conforme au droit européen ; une fin de la vente des poids lourds thermiques en 2040.

Le texte fixe également cet objectif : « pour le gazole routier utilisé pour la propulsion des véhicules lourds de transports de marchandises, il sera procédé à une évolution de la fiscalité des carburants dans l'objectif d'atteindre un niveau équivalent au tarif normal d'accise sur le gazole », ce qui désigne la fin progressive du remboursement partiel du tarif de TICPE qui le porte à un montant réduit de 45,19 euros par hectolitre, au lieu de 59,4 euros pour le tarif de droit commun, pour un coût estimé à 1,3 milliard d'euros cette année ; dans la loi de finances pour 2020, il a déjà été décidé de relever ce tarif de 2 euros par hectolitre.

Le texte donne la possibilité aux régions d'expérimenter une contribution régionale sur le transport routier de marchandises, sur le modèle de celle instaurée pour la Collectivité européenne d'Alsace.

Pour l'aérien, l'État se donne pour objectif que le transport aérien « s'acquitte d'un prix du carbone suffisant à partir de 2025 », « au moins équivalent au prix moyen constaté sur le marché du carbone pertinent ».

Ces objectifs sont donc tout à fait déclaratifs, ils ne décident rien à proprement parler – ce qui est une bonne chose cependant, car ces objectifs ne sont pas du tout évalués.

Dans le secteur aérien, la déclaration s'accompagne de la demande de deux rapports : le premier sur le dispositif lui-même, le second sur l'accompagnement du secteur aérien par l'État dans sa stratégie de décarbonation. Or, l'aviation civile représente 4,3 % du PIB français et environ 320 000 emplois directs.

Même défaut d'étude d'impact sur la contribution régionale, l'évaluation est renvoyée à l'ordonnance. Cependant, le transfert du réseau n'étant pas encore effectif, la région lèverait un impôt sur un réseau routier qui ne lui appartient pas ; le système de contrôle n'est pas défini, pas plus que le partage de recettes pour le cas où un département entre dans le dispositif régional, ni encore la répartition du surcoût entre transporteurs et donneurs d'ordre – je suis personnellement favorable à ce que la contribution figure en pied de facture, pour que les transporteurs, petits et fragiles, ne soient pas victimes des négociations de prix avec les gros donneurs d'ordre et autres géants du secteur de la logistique. Surtout, aucune étude d'impact n'est faite sur les risques de report des véhicules de plus de 3,5 tonnes vers des véhicules utilitaires légers, ou d'une voirie taxée vers une voirie limitrophe qui ne l'est pas.

Même indifférence à l'impact, quand le texte fixe l'objectif pour 2030 d'interdire à la vente les véhicules particuliers émettant plus de 95 grammes de CO₂ par kilomètre – le texte se contente de mentionner qu'il n'est « pas exclu qu'une telle mesure ait un impact sur le volume des ventes d'automobile, et donc sur l'emploi dans le secteur automobile français ». Or, il y a 400 000 emplois dans la filière automobile en France.

L'étude d'impact du texte estime que la fin du remboursement de TICPE ferait augmenter de 15 % le prix du carburant et, par voie de conséquence, de 3,5 % le prix du transport ; les conséquences sur le secteur sont floues, faute de pouvoir évaluer les capacités des transporteurs à se défaire de la dépendance au gazole. Or, le transport routier de marchandises a des difficultés structurelles qui sont ici ignorées, en particulier le fait qu'il est composé pour beaucoup de PME et que les marges y sont très faibles, dans un contexte de concurrence intra-européenne très forte – et l'on parle ici encore de 400 000 emplois...

Les transporteurs trouvent-ils au moins l'offre de véhicules propres qui leur permette de répondre aux objectifs que le Gouvernement entend leur fixer ? Nous avons

auditionné les très nombreux acteurs de la production décarbonée, et le moins qu'on puisse dire, outre qu'ils sont très nombreux, c'est qu'ils en sont à l'étude bien plus qu'à la production. Sur le marché, il n'y a quasiment aucun camion de plus de 3,5 tonnes à motorisation électrique ou hydrogène. Ensuite, il faut tenir compte des pertes de productivité associées aux motorisations électrique et hydrogène, avec les changements de plans de transports, l'augmentation de la flotte de véhicules nécessaire à offre constante ou encore les pertes de volume utile. Il y a aussi le problème du coût : entre 2022 et 2025, les véhicules lourds hybrides ou à batteries seraient encore deux à quatre fois plus onéreux que des véhicules diesel. À l'achat, d'après les groupements de transporteurs, le prix d'un véhicule électrique peut être 3,5 à 4,5 fois plus important que celui d'un véhicule diesel. Le différentiel serait même de 5 à 7 fois pour un véhicule hydrogène. L'hydrogène présente un coût total de possession 2 à 3 fois plus élevé que toutes les autres motorisations. Pour les plus gros tonnages, les motorisations électriques présentent également des coûts totaux de possession élevés. En revanche, le biogaz et les biocarburants présentent des coûts proches des motorisations diesel.

L'avitaillement reste un vrai problème. Au 1^{er} mai dernier, notre territoire comptait 38 700 points de recharge ouverts au public, nous sommes loin d'atteindre les 100 000 points pour lequel le gouvernement s'est engagé pour l'an prochain – l'État a sa part de responsabilité, en n'ayant pas pris à temps les textes nécessaires. Les nouvelles contraintes sur les réseaux de transport et de distribution électrique n'ont, malheureusement, pas encore été modélisées. L'étude la plus récente réalisée par RTE date de 2019. Les hypothèses retenues pour cette étude reposent sur un déploiement marginal des bornes ultra-rapides, qui sont pourtant nécessaires à l'usage courant des véhicules électriques. L'actualisation de l'étude est prévue en septembre 2021. C'est dommage de légiférer avant que l'étude d'impact sur le réseau électrique ait été réalisée. Pour rattraper notre retard, il va être nécessaire de faciliter les installations de points de recharge dans les immeubles résidentiels collectifs et de déployer un réseau de recharge ultra rapide sur les grands axes routiers pour sécuriser et rassurer les automobilistes sur leurs capacités à faire de plus longs trajets. Mais cet équipement a un coût élevé et une rentabilité économique à très long terme, les responsables de Total Énergie nous l'ont confirmé.

Il faut également prendre en compte l'enjeu de la recharge et de l'avitaillement en zone rurale. Or, la première étape de la task force « camions propres » n'a pas fourni d'analyse approfondie de l'offre des solutions de recharge et d'avitaillement, c'est regrettable. Il est nécessaire également d'assurer la maintenance des bornes, c'est un coût non pris en compte dans la durée.

De quels outils d'accompagnement disposons-nous et qu'apporte ce texte ?

Dans l'aérien, le secteur a pris des engagements dans le cadre de la feuille de route « destination 2050 » qui propose une trajectoire pour atteindre la neutralité carbone du transport aérien européen en 2050. Il y a le suramortissement pour accélérer le verdissement du parc d'engins de pistes aéroportuaires, ou encore l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros dans le plan de relance pour encourager le développement d'avions « verts ». Cependant, les carburants verts sont encore trois à cinq fois plus chers que le kérosène. Aussi les incitations mises en place pour le biocarburant ne peuvent pas avoir d'effet immédiat, mais plutôt à long terme.

Pour les véhicules lourds et les utilitaires, il y a le bonus écologique, la prime à la conversion, le micro crédit, et une prime au « rétrofit », pour changer sa motorisation. Un

bonus pour l'achat de camions « propres » a été inclus dans le plan de relance, plafonné à 50 000 euros : un seul dossier de demande a été déposé, c'est dire l'intérêt qu'il a suscité...

Le gouvernement prévoit un durcissement du malus automobile, à compter de 2022 un malus poids va être instauré ; une majoration dès 2021 du bonus à l'achat des véhicules lourds à faibles émissions équipés de détecteurs d'angles morts mais, dans le même temps, une diminution programmée du bonus en juillet 2021 puis janvier 2022, alors même que l'écart reste significatif à l'achat. Une étude du cabinet Bloomberg estime que la parité des prix entre moteurs thermiques et électriques interviendrait entre 2025 et 2027 pour les véhicules légers.

Ce texte propose d'étendre le périmètre de l'actuelle prime à la conversion. Elle pourrait financer de nouvelles formes de mobilités vertueuses d'un point de vue environnemental, par exemple l'achat de vélos à assistance électrique (VAE), de vélos cargos, d'abonnements aux transports en commun, de services d'autopartage ou encore de covoiturage. Aujourd'hui, le bonus vélo n'est ouvert qu'à la condition d'un engagement conjoint d'une collectivité territoriale.

Je vous proposerai en conséquence quatre amendements pour accompagner la transition écologique du secteur des transports – ils ne concernent pas le secteur aérien, qui sort très fragilisé de la crise sanitaire.

L'amendement COM-1929 crée un prêt à taux zéro (PTZ) pour les véhicules particuliers et utilitaires légers émettant moins de 50 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre ; l'amendement COM-1934 crée aussi un PTZ, pour les poids lourds équipés de motorisation alternative. L'amendement COM-1931 prolonge le suramortissement pour l'acquisition de véhicules lourds dotés de motorisations alternatives. L'amendement COM-1930 conditionne la suppression d'exonération partielle de TICPE, à la disponibilité effective et attestée d'une offre de véhicules lourds et d'un réseau d'infrastructures d'avitaillement suffisant.

En matière agricole, ensuite, nous nous sommes intéressés aux articles 62 et 63, portant sur les engrais minéraux.

La France est le premier consommateur d'azote minéral de l'Union européenne en valeur absolue ; rapporté à la surface agricole, elle occupe cependant la dixième position. La transformation de l'azote dans l'air émet un gaz à effet de serre, le protoxyde d'azote, avec des effets négatifs sur l'environnement, quand elle se combine avec des polluants atmosphériques. 94 % des émissions d'ammoniac sont d'origine agricole : la France est le deuxième pays le plus émetteur après la Turquie ; la fertilisation représente 46 % des émissions, dont 20 % pour l'épandage de matières organiques et 26 % pour la fertilisation minérale.

La directive NEC – pour *National Emission Ceiling*, c'est-à-dire les plafonds d'émission nationaux – de 2016 fixe des objectifs pluriannuels de réduction pour l'ammoniac : pour 2020, une réduction de 4 % à atteindre chaque année par rapport à 2005 et, une réduction de 13 % à atteindre chaque année à partir de 2030 par rapport à 2005 ; s'y ajoute, en France, le plan PREPA – pour Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques – qui reprend ces objectifs européens et fixe un objectif intermédiaire de réduction de 8 % en 2025.

En revanche, le droit européen ne fixe aucun objectif pour le protoxyde d'azote, qui entre dans l'objectif portant sur les gaz à effet de serre (GES) en général. En France, la stratégie nationale bas carbone décline les objectifs de diminution des GES par secteur. Pour l'agriculture, l'objectif est une baisse de 15 % pour les émissions de protoxyde en 2030 par rapport à 2015.

L'article 63 de ce texte propose de définir par décret une trajectoire annuelle de réduction des émissions pour atteindre les objectifs à horizon 2030. L'article 62 propose la mise en œuvre d'une redevance si ces objectifs annuels ne sont pas atteints pendant deux années consécutives, sous réserve que le droit européen n'a pas adopté de mesures équivalentes.

Le rapport de la Convention citoyenne ne fournit aucune analyse de l'impact de la redevance sur l'efficacité environnementale ni sur la productivité de l'agriculture française. L'annonce de cette redevance s'accompagne donc de la demande d'un rapport décrivant les modalités de mise en œuvre et les dispositifs d'accompagnement des agriculteurs.

C'est pourquoi je vous proposerai deux amendements.

L'amendement COM-1933 supprime un rapport prévu à l'article 63, dès lors que, faute de données, le ministère ne disposera pas des données pour remettre un rapport au Parlement chaque année ; cet amendement rétablit le caractère pluriannuel de la trajectoire de réduction des émissions, en l'assortissant d'objectifs annuels.

L'amendement COM-1932 définit un plan « Eco Azote », afin d'accompagner les agriculteurs dans la réduction des émissions provenant des engrais azotés. La redevance sur les engrais minéraux azotés ne saurait être établie utilement que dans le cadre européen, ce qui est indispensable à l'efficacité d'une telle redevance mais aussi à la préservation des conditions de concurrence au sein de l'Union européenne.

Toutes ces mesures, en réalité, nécessitent une coordination avec nos partenaires européens.

Dans le domaine agricole, certains pays avaient commencé à taxer les apports azotés – mais ils ont arrêté, par exemple lorsqu'ils ont rejoint l'Union européenne, pour préserver la compétitivité de leur agriculture. Une taxe à 0,02 centimes par kilogramme d'azote représenterait en moyenne une baisse de l'excédent brut d'exploitation de 0,2 % et du résultat courant avant impôts de 0,5 %. Les systèmes de cultures les plus impactés seraient les céréales et oléo-protéagineux qui verraient une baisse de l'excédent brut d'exploitation de 0,6 % et du résultat courant avant impôts de 1,3 %.

Sur l'interdiction de vente des véhicules polluants, la France avance seule, en réalité. Sur la fiscalité des carburants, une harmonisation européenne est nécessaire. Aujourd'hui le niveau de fiscalité français est supérieur à la moyenne européenne. Chez nos voisins, seule l'Allemagne a une fiscalité plus élevée. Le Gouvernement s'engage à mettre le sujet de l'harmonisation fiscale à l'ordre du jour de la présidence française de l'UE : encore un sujet, me direz-vous, pour six mois de présidence dont la moitié sera perturbée par le calendrier électoral. Vous remarquerez également que le gouvernement s'est engagé à ce que la trajectoire de suppression progressive du remboursement de TICPE au bénéficiaire du transport routier de marchandises ne débute qu'après 2022, c'est bien entendu sans rapport avec le calendrier électoral...

Autre hiatus avec le droit européen : on envisage une contribution régionale sur le transport routier de marchandises, alors que la directive « Eurovignette » de 1999 est en cours de révision.

Dans le domaine aérien, le texte dispose que l'objectif doit être atteint « en privilégiant la mise en place d'un dispositif européen ». La solution de la Convention citoyenne qui repose sur une multiplication par 20 de la TSBA n'est pas soutenable, parce qu'elle pose un évident problème de compétitivité. La solution est nécessairement européenne, avec une hausse de la fiscalité sur le kérosène sur les vols intra européens ou la fin des quotas gratuits.

Un mot sur le « chèque alimentation durable », prévu à l'article 60 *bis* – encore un dispositif flou, issu de la Convention citoyenne, que le Gouvernement n'avait pas retenu dans le projet de loi initial mais qui est revenu par un amendement de Mounir Mahjoubi, adopté par la commission spéciale de l'Assemblée nationale. Cet article fait reposer la mise en œuvre du dispositif sur deux rapports : le premier, dans un délai de deux mois après la promulgation de la loi, sur les modalités et délais d'instauration de ce chèque ; le second, dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, sur les conditions de sa mise en œuvre, notamment les personnes bénéficiaires, les produits éligibles, la valeur faciale, la durée et le financement de ce dispositif. Le Gouvernement entend faire de ce chèque « un moyen de structurer les filières sur les territoires, d'améliorer l'impact de l'agriculture sur l'environnement et de réduire les inégalités sociales et nutritionnelles ». Le chèque ne pourra donc pas être réservé à certains types de commerces par exemple, ni aux produits spécifiquement d'origine française.

En d'autres termes, on ne sait rien du public cible, ni des modalités de distribution, ni des produits éligibles... et donc rien non plus du coût de ce nouveau chèque. Nos collègues de la commission des affaires économiques ont décidé de mettre le Gouvernement devant ses contradictions, avec ce dispositif d'un coût qui pourrait s'élever jusqu'à 1 milliard d'euros. D'après ce que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation nous a dit, l'une des options serait que l'État mette en place une plateforme pour cibler les produits locaux, à distribuer dans des points pas encore définis. Une autre option de distribution du chèque pourrait être les centres communaux d'action sociale (CCAS) – et on imagine ce que des étudiants qui vivent dans une chambre feront d'aliments « sains » qui leur seront livrés bruts, à cuisiner...

Je ne nie pas les besoins de transition écologique, mais ce texte ne nous propose que des mesures programmatiques, sans évaluation, le tout renvoyé à des rapports si nombreux que l'administration ne pourrait pas les rédiger dans les délais.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Merci pour ce tableau complet démontrant l'impréparation de ce texte, qui sert davantage à bavarder qu'à établir des règles nouvelles sur des enjeux pourtant bien identifiés. Je regrette cette improvisation, ce texte ne sert pas la cause écologique, il attrape à la volée telle ou telle idée, sans en donner de traduction concrète. Vous le montrez bien avec le « chèque alimentation durable » : le Gouvernement n'avait pas retenu l'idée issue de la convention citoyenne, elle arrive par un amendement de l'Assemblée nationale, et ce chèque se trouve inscrit dans la loi... sous la forme de deux projets de rapports du Gouvernement. Notre démocratie fait face à de tels défis qu'elle ne peut se contenter de telles réponses, surtout pour prendre des risques de faire davantage de déçus... L'élaboration de la loi, ensuite, ne peut faire l'économie de notre environnement normatif, notamment, comme vous le montrez, avec l'échelon européen. Le cadre européen peut être le plus adapté pour certaines mesures, et il faut éviter que le débat

national ne s'engage sur des solutions en porte-à-faux avec la réglementation européenne, Votre rapport pour avis appelle avec raison à plus de rigueur dans l'usage de la loi.

M. Vincent Capo-Canellas. – L'article 35 est pour le moins bavard, en énonçant que « l'État se fixe pour objectif que le transport aérien s'acquitte d'un prix du carbone suffisant à partir de 2025, au moins équivalent au prix moyen constaté sur le marché du carbone pertinent, en privilégiant la mise en place d'un dispositif européen » ; cela dit, c'est un moindre mal, quand on le rapporte à la proposition faite par la convention citoyenne de multiplier par vingt la taxe de solidarité sur les billets d'avion. En réalité, le véritable enjeu est dans le développement des éco-carburants et de l'hydrogène. Mais il est paradoxal de faire pression par plus de taxes, alors qu'on demande au secteur d'investir dans la transition écologique, c'est contradictoire.

M. Arnaud Bazin. – Dans la loi de finances pour 2021, quand on a envisagé de taxer le kérosène qui n'incorpore pas de biocarburant, nous avons buté sur la question de l'avitaillement, car si les avions ne peuvent accéder à un tel carburant, la taxe ne serait que de rendement. La question de l'avitaillement est-elle abordée par ce nouveau texte ?

M. Stéphane Sautarel. – Comment peut-on se passer de l'échelle européenne, en particulier pour la compétitivité de nos entreprises ? Ensuite, quel est le réalisme, la faisabilité des trajectoires fixées dans ce texte ? Comment faire pour qu'on traite aussi la question des véhicules d'occasion, en particulier pour les poids lourds ? Enfin, l'article 32 ne comporte-t-il pas un risque de « mitage » de la fiscalité ?

M. Michel Canévet. – Je suis plus que surpris par le nombre rapports demandés par ce texte bavard... Pourquoi ne propose-t-on pas la suppression de l'article 32 ? Car autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance, cela ne va pas dans le bon sens, en particulier pour le pouvoir du Parlement.

Mme Isabelle Briquet. – Merci de votre exposé très clair, concis et articulé, qui fait comprendre le peu de portée des dispositions floues et programmatiques de ce texte. Je déplore qu'il n'aborde même pas le ferroviaire ni le fluvial, alors qu'ils sont très importants pour la mobilité. Sur l'écotaxe, pourquoi devrait-on s'accommoder d'une législation par ordonnances, surtout dans un délai aussi long que deux ans ?

M. Gérard Longuet. – Je félicite notre rapporteur pour avis, qui sait rendre vivante cette aventure législative pourtant très frustrante. La loi établit ordinairement des droits, mais elle ne fait ici qu'établir des objectifs non évalués, c'est navrant. Le secteur du transport est pourtant riche en emplois, répartis sur tout le territoire : chaque mesure que nous prenons peut compromettre des implantations qui font la vie de nos territoires, et nous devrions le faire alors que les trois premiers pollueurs du monde, la Chine, les États-Unis et l'Inde représentent la moitié des émissions de gaz à effet de serre et que la France n'en représente pas 1%... La France a certes porté le flambeau de bien des libérations, mais nous aurons toujours des responsabilités à gérer.

Je rejoins mes collègues : avec l'article 32 peut-on laisser le Gouvernement légiférer par ordonnance pour établir une nouvelle écotaxe ? L'écotaxe poids lourds, à laquelle j'avais travaillé et qui a été abandonnée en rase campagne par Ségolène Royal, met en valeur la diversité des régions françaises : en Bretagne, où les clients sont loin, une telle taxe est un frein au développement, mais en Lorraine ou en Rhône-Alpes, où les flux Nord-Sud européens sont très importants et encombrants, cette écotaxe est perçue comme un juste

retour de la part de ceux qui usent les infrastructures routières sans même s'arrêter. Ne faut-il pas supprimer cet article 32, et revendiquer une mesure législative en bonne et due forme, plutôt qu'en passer par l'ordonnance ?

M. Christian Bilhac. – Ce texte est un peu comme les pochettes surprises qu'on offre aux enfants, avec un beau papier, beaucoup de gadgets et rien de consistant. Vous essayez de l'amender, mais il reste en-deçà de nos espérances. Une question d'un habitant de la campagne : nous achetons beaucoup d'engins et de machines, pour jardiner, faire des travaux, et chaque fois les modèles électriques coûtent moins chers que les modèles à moteur thermique – pourquoi est-ce l'inverse pour les voitures ? Cherchez l'erreur... N'est-ce pas qu'on prend un peu les clients pour des pigeons ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis. – Cette dernière question me fait penser que j'ai oublié de mentionner l'étude récente de la direction générale du Trésor, comparant le coût réel pour la collectivité des différents modes de locomotion – et qui démontre que l'électrique coûte plus cher.

Faut-il supprimer l'article 32 visant une nouvelle écotaxe ? La rédaction actuelle m'a convaincue qu'il ne se passerait rien. Les Alsaciens ont leur texte, il entrera en application en Alsace ; les Bretons sont résolument contre une telle taxe, parce qu'ils sont loin de leurs clients et qu'elle serait un frein. Entre les deux, il y a des pour et des contre ; j'ai auditionné la région Ile-de-France, elle n'est pas contre mais demande une interopérabilité entre régions, ce qui suppose un accord entre régions... Au surplus, l'article 32 mentionne une expérimentation sans qu'on sache si elle sera prorogée, donc sans qu'on ne puisse rien savoir du retour sur investissement. Nos collègues de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ont réécrit l'article 32, pour dire qu'à compter de 2028, une écotaxe est créée pour deux ans si les émissions du transport routier n'ont pas diminué : le cadre est national, cela lève des difficultés comme l'interopérabilité.

Il n'y a rien dans ce texte sur les véhicules d'occasion, alors que le marché va être en plein essor. Les véhicules électriques sont déjà éligibles à des aides : j'ai calculé qu'on peut aller jusqu'à 7 500 euros d'aides, pour un véhicule de 8 000 euros, ce qui donne le sentiment que c'est peu onéreux – il est difficile de trouver un véhicule électrique à ce prix, mais ça donne l'idée que son achat peut être peu coûteux à certaines conditions.

Sur le biocarburant aérien, l'enjeu est effectivement du côté de l'innovation, de la recherche. Il y a eu un appel à manifestation d'intérêt en 2020, il y a aussi des moyens mobilisés par le programme d'investissements d'avenir (PIA).

Enfin, je suis bien d'accord avec vous sur le nombre considérable de rapports que ce texte demanderait à l'administration : il y en a huit pour les quatre articles que nous examinons pour avis, ce qui laisse présager de centaines de rapports... que l'administration n'a tout simplement pas les moyens de faire dans les délais impartis.

M. Dominique de Legge. – Juste un mot sur le chapitre II, relatif à l'agroécologie. Je reste choqué par le message de ce chapitre et que nous ayons à délibérer sur le menu des Français dans les cantines sans que le Gouvernement ne dise clairement les choses. Car de deux choses l'une : soit l'alimentation actuelle est mauvaise, dangereuse, et il faut le dire ; soit elle ne l'est pas, et il n'y a pas lieu de légiférer...

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis. – Sur l’azote, le texte prend le risque de contrarier les projets du ministère de l’agriculture, qui avait un décret en préparation – probablement mieux préparé que ce qu’on nous propose ici.

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l’article 26

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis. – Avec l’amendement COM-1929, je vous propose de créer un prêt à taux zéro pour accompagner l’acquisition de véhicules particuliers et d’utilitaires légers peu polluants. Ce prêt vise les ménages modestes et pourra couvrir l’intégralité du reste à charge, une fois déduites les aides et bonus.

L’amendement COM-1929 est adopté.

Article 30

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis. – Cet article énonce l’objectif de supprimer progressivement, d’ici à 2030, le tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole utilisé par les transporteurs routiers de marchandises, en contrepartie d’un soutien renforcé à la transition énergétique du secteur. Avec l’amendement *COM-1930*, je vous propose de conditionner cette suppression à la disponibilité d’une offre de véhicules et de réseaux d’avitaillement permettant le renouvellement des poids lourds dans des conditions économiques soutenables. La « *task force* camion propre » n’est pas parvenue à un consensus, malgré deux rapports, l’un par les professionnels, l’autre par le Gouvernement : c’est dire qu’il y a du chemin à parcourir.

L’amendement COM-1930 est adopté.

Articles additionnels avant l’article 31

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis. – Avec l’amendement COM-1934, je vous propose d’instaurer un prêt à taux zéro pour accompagner l’acquisition de poids lourds affectés au transport de marchandises dotés de motorisations alternatives au gazole.

L’amendement COM-1934 est adopté.

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-1931 prolonge le suramortissement dédié à l’acquisition de véhicules lourds dotés de motorisations alternatives au gazole.

L’amendement COM-1931 est adopté.

Article 62

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis. – Cet article mentionne la possibilité de mise en place d’une redevance sur les engrais azotés minéraux si les objectifs annuels de réduction de ces émissions ne sont pas atteints pendant deux années consécutives et sous réserve de l’absence de dispositions équivalentes dans le droit de l’Union européenne. Avec l’amendement COM-1932, je vous propose de rédiger différemment l’article, pour

prévoir un plan d'action national pour accompagner les agriculteurs dans la poursuite de cet objectif.

L'amendement COM-1932 est adopté.

Article 63

Mme Christine Lavarde, rapporteur pour avis. – Avec l'amendement COM-1933, je précise que pour atteindre les objectifs à horizon 2030, le décret définit une trajectoire non plus annuelle mais pluriannuelle de réduction des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole déclinée par des objectifs annuels.

L'amendement COM-1933 est adopté.

M. Claude Raynal, président. – Ces amendements seront donc présentés à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, au nom de notre commission, pour l'élaboration de son texte.

La réunion est close à 17 h 45.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 25		
Article 25 bis		
Article additionnel avant Article 26		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE	COM-1929	Adopté
Article 30		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE	COM-1930	Adopté
Article additionnel avant Article 31		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE	COM-1934	Adopté
Mme LAVARDE	COM-1931	Adopté

Article 32		
Article 35		
Article 60 bis		
Article 62		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE	COM-1932	Adopté
Article 63		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
Mme LAVARDE	COM-1933	Adopté

Mercredi 2 juin 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Questions diverses

M. Roger Karoutchi. – Je souhaiterais attirer l'attention sur le nombre élevé de réunions de notre commission en ce moment, ce qui est particulièrement contraignant lorsqu'elles ont lieu en même temps que la séance publique. Ainsi, je n'ai pas été en mesure hier après-midi de suivre la réunion concernant l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi climat et résilience qui avait lieu en même temps que la discussion en séance de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat.

M. Claude Raynal, président. – Je prends note de votre observation.

Contrôle budgétaire – Projet de mutualisation des systèmes de gestion des alertes et des opérations des services d'incendie et de secours (« NexSIS 18-112 ») - Communication

M. Claude Raynal, président. – Nous entendons ce matin une communication du rapporteur spécial des crédits de la sécurité civile, suite au contrôle budgétaire qu'il a conduit ce semestre.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Le sujet que j'ai retenu pour ma mission de contrôle de cette année concerne donc le projet d'unification des systèmes d'information des services d'incendie et de secours (les SIS), et de la sécurité civile, appelé NexSIS 18-112. Ce sujet peut paraître très technique, mais ses objectifs sont bien concrets : il vise en effet à améliorer la prise en charge des demandes de secours, réduire les délais d'intervention et permettre des économies – ce qui n'est pas neutre pour la commission au sein de laquelle nous siégeons.

J'ai déjà eu l'occasion d'évoquer devant vous ce projet lors de l'examen des précédentes lois de finances, car il s'agit du dernier levier par lequel l'État soutient financièrement l'investissement des SIS. Le projet NexSIS est en effet cofinancé à 16 % par l'État et à 84 % par les SIS, pour un montant total de 237 millions d'euros sur 10 ans. Lancé fin 2016, ce projet devrait aboutir en 2026, ce qui correspond à l'année prévue pour la dernière vague de migration dans les SIS. Le programme arrive donc à mi-parcours en cette année 2021, et j'ai donc voulu y consacrer une mission de contrôle, afin de suivre son avancée et l'utilisation des crédits correspondants.

Avant de présenter la façon dont ce projet de mutualisation est mis en œuvre, j'aimerais revenir rapidement sur le contexte de son lancement.

Son objectif est en fait relativement ancien, car il vise à mettre un terme à une lacune identifiée depuis longtemps, à savoir, l'absence d'interopérabilité entre les systèmes d'informations des SIS, et plus particulièrement leurs systèmes de gestion des alertes (SGA) et de gestion opérationnelle (SGO). Chaque SIS s'est en effet équipé de SGA-SGO de façon unilatérale, auprès de différentes sociétés, avec des besoins spécifiques. Ce morcellement de l'équipement a ainsi conduit à une forte disparité de leurs outils, de niveau technologique très inégal, qui ne permet aucune interconnexion entre les différents départements.

Par ailleurs, si certains systèmes d'information sont partiellement raccordés à ceux des SAMU, aucune possibilité d'échange n'existe avec ceux de la police et de la gendarmerie nationale. Enfin, ils ne sont pas non plus interfacés avec les outils des instances de commandement qui coordonnent la gestion des crises.

Ces lacunes ont hélas des conséquences regrettables sur le traitement de l'alerte et sur le secours à personne, et les attentats de 2015 en ont fait la démonstration : les centres de traitement de l'alerte ont été saturés, plusieurs appels n'ont pas été traités, et les délais de prise en charge étaient trop longs... À cela s'ajoutaient aussi d'importantes pertes d'information dans les échanges réalisés entre le 15, le 17 et le 18, ainsi qu'une capacité de coordination très limitée dans l'engagement des moyens de secours.

Une étude de faisabilité d'un système d'information unifié a ainsi été menée en 2016, à la suite de ce triste bilan. Cette étude a également mis en avant les importants surcoûts générés par l'acquisition et la maintenance des SGA-SGO actuels. Les SIS sont en effet situés dans un marché captif et oligopolistique, depuis plusieurs décennies, ce qui a provoqué une hausse continue de leurs dépenses dans leur SGA-SGO. Ces dépenses auraient ainsi atteint près de 600 millions d'euros en 10 ans pour l'ensemble des SIS !

Enfin, la plupart des SGA-SGO étaient proches de l'obsolescence, et aucun d'entre eux ne répondait aux nouveaux impératifs européens. En effet, depuis la directive de 2018, les centres de réception d'appels d'urgence doivent désormais permettre une géolocalisation précise et automatique de l'appelant, et recevoir toutes les alertes, au-delà des seuls appels, en intégrant aussi les SMS, les courriels, les réseaux sociaux, les objets connectés etc.

Comme l'ont révélé les évaluations préalables réalisées, ces différentes attentes ne pouvaient être satisfaites par les technologies existantes. L'État et les collectivités territoriales ont donc décidé d'en développer une nouvelle, dans une logique de coconstruction.

Je m'attarde sur ce point important, car il montre que les rapports et les recommandations que nous produisons ne restent pas lettre morte. Certains d'entre vous se souviendront peut-être de mon premier rapport d'information, consacré à ANTARES, le projet de radio numérique des SIS. J'y avais notamment critiqué la gouvernance du projet, qui n'associait que très imparfaitement les futurs utilisateurs.

Les responsables du projet NexSIS se sont montrés attentifs à cette observation, et ont ainsi choisi un mode innovant de gouvernance, avec la création de l'Agence du numérique de la sécurité civile (l'ANSC).

Cette agence est un nouvel établissement public spécifiquement mis en place pour porter le projet, qui garantit une gouvernance partagée entre l'État et les élus locaux. L'ANSC est en outre présidée par un président de conseil d'administration de SIS, et j'aimerais, à cet égard, saluer la présence parmi nous de sa première présidente, Françoise Dumont.

En revanche, depuis qu'elle nous a rejoints ici au Sénat, en septembre dernier, la présidence de cet établissement a été confiée au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, dans l'attente des prochaines élections départementales. L'une de mes recommandations vise donc à garantir une nomination d'un nouveau président le plus tôt possible après les élections, tant il me semble important que cette agence soit placée sous la supervision d'un élu local.

Mes autres recommandations portent aussi sur le renforcement de l'organisation interne de cette jeune agence, dont la taille paraît très modeste aux yeux de plusieurs personnes entendues. En effet, avec un plafond d'emploi de 12 salariés, et 8 sapeurs-pompiers mis à disposition, l'agence externalise en grande partie l'activité de développement du produit.

Une hausse du plafond d'emploi doit dès lors être envisagée, d'une part pour internaliser davantage la réalisation du produit, et d'autre part, pour ajuster les ressources à la hauteur des besoins que représenteront les phases de déploiement.

L'ANSC finance également la réalisation du projet, qui représente donc 237 millions d'euros sur 10 ans. Ce coût total, pour important qu'il soit, doit être mis en rapport avec les 600 millions d'euros qu'ont payé les SIS sur la même durée. Par ailleurs, sur ces 237 millions d'euros, 37 millions d'euros sont pris en charge par l'État. Cela peut sembler très faible par rapport au reste, qui est donc supporté par les SIS.

Certes, le financement des SGA-SGO relève en principe de la compétence de ces derniers. Toutefois, la contribution de l'État n'est pas non plus qu'un pur soutien pour les SIS. Le ministère de l'intérieur et les préfetures bénéficieront en effet eux aussi de NexSIS, grâce à son module d'hyper-vision, qui permettra une remontée plus rapide des informations et une meilleure coordination en cas de grandes crises.

200 millions d'euros restent donc à la charge des SIS, qui peuvent verser leurs contributions selon un système bien conçu. En premier lieu, une fois le produit livré, ils devront s'acquitter d'une redevance d'exploitation. Cette redevance est calculée à partir de la somme d'une part « globalisée », assise sur des critères démographiques, et d'une part variable, dépendante des spécificités de chaque SIS. En second lieu, les SIS peuvent d'ores et déjà verser à l'agence une subvention volontaire de préinvestissement, qui sera ensuite déduite de leur redevance.

À terme, la redevance versée par chaque SIS se traduira par un gain financier non négligeable, puisqu'au lieu de payer entre 230 000 euros et 1 million d'euros chaque année, leur redevance annuelle s'élèvera entre 100 000 et 430 000 euros.

Ces explications sur le financement du programme étant faites, il me reste maintenant à vous présenter la trajectoire de déploiement de NexSIS. Ce déploiement sera réalisé progressivement jusqu'en 2026, en fonction des SIS qui se sont portés candidats pour en être équipés. Il faut en effet rappeler que l'adhésion au nouveau système reste libre. Cela dit, si les SIS veulent disposer d'un SGA-SGO interopérable, ils seront obligés d'être équipés de NexSIS. Dans l'ensemble, les SIS sont plutôt très favorables à la migration vers le nouveau système.

Cependant, certains ne se sont pas encore positionnés pour des raisons compréhensibles. Ils attendent en effet que le produit soit plus abouti, pour avoir la garantie qu'il soit égal ou supérieur au niveau de leur technologie actuelle. J'ai ainsi rencontré le cas d'un SIS qui a investi tout récemment dans un système très performant, au moment même où NexSIS venait d'être lancé. Ce SIS préfère donc être intégré dans la dernière vague de migration, afin d'amortir son investissement.

Par ailleurs, si NexSIS ne rencontre pas d'opposition de principe, quelques inquiétudes émanent de certains SIS qui veulent éviter toute régression dans la transition. Cet impératif semble être bien pris en compte par l'ANSC, mais elle doit pour cela poursuivre le dialogue avec les éditeurs des technologies actuelles, lesquels sont dans une position ambivalente. En effet, certains se sont positionnés sur les différents marchés passés par l'agence, tandis que d'autres ont pu vouloir freiner la réalisation du projet par des actions contentieuses.

Il me semble également qu'une meilleure valorisation des nouvelles économies permises par NexSIS soit susceptible de rendre plus attractif ce nouveau système. En effet, NexSIS entraîne avec lui de nouvelles mutualisations, dont les gains financiers sont aujourd'hui peu visibles pour les SIS.

Toujours est-il que le projet rencontre un véritable engouement, puisque le nombre de candidats s'est avéré supérieur aux capacités de déploiement de l'agence. Des critères de priorisation ont donc dû être établis, pour assurer une livraison échelonnée sur la période 2021-2026. Ces critères répondent notamment aux préoccupations des SIS qui font face à des systèmes en voie d'obsolescence, ou de difficultés contractuelles avec leur fournisseur. Mais ces critères tiennent également compte de la tenue prochaine d'événements de grande ampleur, tels que les Jeux olympiques de 2024.

Selon ces critères, le déploiement de l'agence se fera selon un rythme de 15 à 20 SIS par an, et la moitié du territoire sera ainsi équipée de NexSIS d'ici fin 2023.

Ce calendrier ne devrait pas connaître de retards particuliers, bien que la crise sanitaire ait freiné l'activité de l'agence et la conception du produit. L'exécution de la programmation budgétaire semble également avoir rattrapé les retards constatés en début de période, notamment grâce à des contributions de préinvestissement plus élevées que prévues. Si cette trajectoire financière demeure construite sur des hypothèses prudentes, elle ne s'écarte pas des prévisions initiales, et elle devrait donc bien accompagner les phases de déploiement.

Enfin, il faut rappeler que ce calendrier de livraison est conçu de façon relativement indépendante de celui du programme SI-SAMU. J'avais déjà regretté que ce programme d'unification des systèmes d'information des SAMU ait été lancé en l'absence d'une étroite concertation entre le ministère de la santé et le ministère de l'intérieur. Le programme SI-SAMU connaît depuis d'importants retards, et a fait l'objet de plusieurs critiques de la direction interministérielle du numérique. Face à ces retards, il est donc possible que l'interfaçage entre NexSIS et SI-SAMU ne soit pas synchronisé selon les départements. Il importe alors que l'ANSC, en lien avec les représentants du ministère de la santé, traite cette difficulté, pour que l'objectif d'interopérabilité entre les technologies des SIS et des SAMU soit bien réalisé dès les premières phases de migration.

Nonobstant cette remarque, le programme NexSIS semble plutôt engagé sur la bonne voie. C'est du moins l'impression que partagent l'ensemble des personnes que j'ai entendues, et notamment les responsables du SIS de Seine-et-Marne, dans lequel je me suis rendu. Ce SIS préfigurateur sera en effet le premier à être équipé de NexSIS, d'ici la fin de l'année. Il dispose déjà d'une version de secours, qui répond aux exigences minimales, et qui a permis de compenser les défaillances de son SGA-SGO actuel.

Les démonstrations réalisées m'ont également permis de constater que l'interopérabilité avec les autres systèmes d'information est bien intégrée dès l'origine dans le produit, et permettra des échanges plus rapides dans toute la chaîne de secours.

En conclusion, mes chers collègues, je souhaite vivement que ce projet aboutisse, tout en gardant un œil attentif sur la suite de sa mise en œuvre. L'examen des prochaines lois de finances sera justement l'occasion de constater la performance de ce nouvel outil, sous réserve que les indicateurs dont nous disposons nous permettent de bien l'évaluer. Or, le projet d'indicateur se borne à renseigner l'évolution du taux d'adhésion des SIS au nouveau système. Il s'agit certes d'une information pertinente pour le Parlement, mais qui traduit mal la performance intrinsèque de NexSIS. Dès lors SDIS, il me paraît nécessaire que les annexes au projet de loi de finances intègrent un indicateur de performance qui rende mieux compte des gains apportés par NexSIS, en termes de prise en charge des alertes notamment.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie pour ce rapport qui fait le lien avec vos rapports précédents, notamment sur d'autres projets numériques. Vous présentez aujourd'hui un nouveau projet informatique national, et à cet égard, je ne peux m'empêcher d'avoir quelques inquiétudes, en pensant notamment à de précédents projets lancés par l'État qui n'ont pas fonctionné, comme Louvois.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je salue Jean Pierre Vogel à la fois pour sa grande connaissance de la sécurité civile et sa continuité dans l'action en ce domaine. Je note d'ailleurs que certaines des recommandations de ses rapports sont suivies d'effets. Hormis un manque de synchronisation avec le SAMU, nous pouvons nous réjouir de l'aboutissement de ce projet important, partagé entre l'État et les collectivités. Au-delà des pompiers, j'aimerais aussi saluer le travail des associations agréées de sécurité civile qui comptent 200 000 bénévoles et irriguent tous les territoires. À tout moment de l'année, de jour comme de nuit, ils effectuent partout des interventions multiples et variées.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis. – Le projet Nexis est important mais a souffert à ses débuts des stigmates d'autres projets d'État, au premier rang desquels ANTARES, qui ont grandement marqué nos sapeurs-pompiers et présidents de SDIS. Lorsque nous avons présenté le projet NexSIS, basé sur une méthode agile et de

coconstruction, la première réaction a été le scepticisme vis-à-vis d'un système d'État imposé de l'extérieur et qui va coûter des millions d'euros. Nous avons donc eu un important travail de pédagogie à faire, aidé par la méthode de la coconstruction qui a beaucoup rassuré. C'est en effet un outil conçu par les sapeurs-pompiers, pour les sapeurs-pompiers. Il y a ainsi plus de vingt SDIS qui envoient chaque semaine des sapeurs-pompiers au siège de l'agence pour participer à la construction de l'outil. L'adhésion des SDIS est donc grande et ces derniers ont été nombreux à participer par des subventions d'investissement. Et si la part de l'État n'est que de 37 millions d'euros, elle a néanmoins été essentielle car elle a permis de lancer le développement du projet. Ainsi, en dépit de la crise sanitaire, le projet n'a que quelques mois de retard, cela aurait pu être bien plus.

En ce qui concerne les recommandations du rapport, il faut effectivement, dès le lendemain des élections départementales, nommer un nouveau président car c'est la condition sine qua non pour garantir la représentation des SDIS au conseil d'administration de l'agence, dont la gouvernance est assurée à parité par des élus et des représentants de l'État. C'est un outil qui est essentiel, car bon nombre de SDIS ont des systèmes de SGA/SGO quasi-obsolètes, et construit de façon intelligente. Par ailleurs, il faut monter le plafond d'emploi, en parallèle de l'engagement financier et humain croissant de la part des SDIS. C'est donc un outil qui permettra une mutualisation des moyens et des matériels, et qui mérite toute confiance.

M. Philippe Dallier. – Merci à notre rapporteur, pour une fois qu'on nous présente un projet informatique d'envergure qui ne se traduit pas par un naufrage cela nous donne un peu d'espoir. J'aimerais néanmoins avoir plus de détails sur la répartition des rôles entre l'agence qui a été créée et un prestataire de service chargé du développement.

Dans le rapport il est écrit que "les activités de l'agence sont ainsi très peu internalisées à seulement 6 % ce qui est très en –dessous du ratio préconisé par la direction interministérielle du numérique », mais j'imagine que le travail de conception est effectué par l'agence et le prestataire de service met en musique. Est-on bien dans ce schéma classique ? Ou est-ce qu'en matière de développement il y a des parties conçues en interne et d'autres externalisées ?

M. Michel Canévet. – Je voudrais moi aussi remercier le rapporteur spécial pour la qualité de son rapport. Tout d'abord, est-ce que le prestataire de service est français ou étranger ? Ensuite, au niveau des moyens de l'agence, a-t-on bien identifié dans les SDIS les moyens dédiés à ce logiciel et qui pourraient donc être mutualisés ? Par ailleurs, si je regarde la carte de déploiement, il y a un peu moins de la moitié des SDIS qui semblent volontaires, est-ce bien le cas ? Dernière question, il y a des articles médiatiques sur le regroupement des différents moyens d'appel, le 15, le 17 etc. Que peut-on attendre dans les années à venir de cette évolution ?

M. Christian Bilhac. – Ce rapport est très complet. Dans une vie antérieure j'étais cadre dans les services d'incendie de l'Hérault, j'ai vécu en direct le naufrage d'ANTARES, qu'on avait installé et qui n'a jamais fonctionné. Or, c'est une nécessité d'interconnecter tous les acteurs de la sécurité. Vous l'avez rappelé mais il faut le souligner, le SDIS, c'est le seul service public dans les territoires qui est présent, 365 jours par an, sept jours sur sept, 24 heures sur 24, même dans le hameau le plus éloigné. C'est donc un projet qui me paraît nécessaire, malgré une petite réticence de ma part compte tenu de mon expérience précédente, mais le projet pourra s'appuyer sur l'expérience de l'échec d'ANTARES.

M. Jean-Marie Mizzon. – Dans ce domaine, notre pays est loin d’être le meilleur en Europe, nous avons pris du retard, car les conclusions ne valent que ce que valent les hypothèses, et nous sommes partis sur des hypothèses très éclatées.

J’ai l’impression que nous reproduisons les mêmes erreurs aujourd’hui, car il n’y a pas d’accords entre les différents intervenants, notamment sur la question du numéro unique d’appel d’urgence qu’évoquait Michel Canévet. Le président du Samu de France affirme que le premier à décrocher un appel de santé doit être un professionnel de santé. Ceci sera-t-il toujours possible ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Je m’inscris à la suite des questions évoquées par mes collègues. La commission d’enquête pour l’évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion, dont je fus la rapporteure, avait notamment entendu le colonel Grégory Allione, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France. Son intervention avait clairement – et peut-être durement pour certains – fait état d’une mise à l’écart des sapeurs-pompiers dans la gestion de la crise, il y a maintenant un an de cela. Cette absence de synergie me semble inadmissible. Les investigations que vous avez réalisées en tant que rapporteur spécial ont-elles été l’occasion de constater une meilleure adéquation des ressources, en vue des prochaines crises ?

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Je comprends les inquiétudes qu’il peut y avoir quand il s’agit de projets numériques d’une telle ampleur piloté par l’État. J’ai été plutôt rassuré pour NexSIS, car comme l’a souligné Françoise Dumont et les autres personnes entendues, c’est un projet pour les sapeurs-pompiers fabriqué par les sapeurs-pompiers. Cela apporte une garantie sur le bon aboutissement de ce projet, qui marque un saut technologique important : on passe de l’ère téléphonique à l’ère du numérique. Je me suis déplacé à l’Agence du numérique de la sécurité civile et j’y ai constaté la forte implication des techniciens dans la réalisation du projet. Il fait l’objet d’un contrôle régulier et a également été soumis à de nombreuses évaluations préalables. La coconstruction entre les élus locaux et l’État est également de nature à fiabiliser sa réussite.

En ce qui concerne le dialogue avec le ministère de la santé et le projet SI-SAMU, il y a en effet quelques complications. SI-SAMU a été lancé plusieurs années avant NexSIS, en 2012, et a pris beaucoup de retard. Mais le dialogue semble s’être amélioré, le ministère de la santé est en effet représenté au sein du conseil d’administration de l’agence du numérique.

Le projet de numéro d’appel commun est distinct du projet NexSIS. Une tribune de 200 signataires récemment publiée plaide pour conserver un numéro propre au SAMU. Le numéro unique est pourtant un projet sur lequel s’est engagé le président de la République qui date en 2017. Dans l’attente de précisions sur la réalisation de ce projet, j’estime qu’il faut encourager le développement des plateformes communes de traitement des alertes reçues au 15 et au 18. Les quelques plateformes communes qui existent à ce jour semblent bien fonctionner.

En réponse à la question de Philippe Dallier, l’Agence a passé trois principaux marchés, un premier sur la réalisation du produit, un deuxième sur l’assistance à la maîtrise d’ouvrage, un troisième sur l’assistance au déploiement. Ma collègue Françoise Dumont pourra vous donner son avis, mais je pense que si l’agence a davantage de ressources internes, elle pourrait mieux exercer les activités de pilotage de la réalisation du produit.

Mme Françoise Dumont, rapporteure pour avis. – Des ressources internes supplémentaires seraient en effet les bienvenues, mais il faut relativiser le constat d’une trop grande externalisation. L’agence achète en fait des prestations de temps-hommes à des sociétés extérieures, mais leurs ingénieurs doivent travailler sur site. Il s’agit même d’une exigence prévue dans les marchés de l’agence. Cela permet des échanges plus fluides entre les décideurs, les utilisateurs et les développeurs.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Je reviens aux questions de Michel Canévet. Le marché de développement du produit a été confié au consortium Octo – Camp-to-camp, qui est essentiellement français. La carte de déploiement de NexSIS dont nous disposons montre en effet qu’une petite moitié des SIS seront équipés de NexSIS, mais d’ici fin 2023, et non d’ici fin 2026. Il est en effet difficile d’avoir une visibilité sur le déploiement qui sera réalisé au-delà de 2023, car l’agence a reçu un nombre de candidatures qui dépasse ses capacités, et elle a donc retenu par priorité, selon les critères que j’ai évoqués, les SIS identifiés sur la présente carte pour une livraison d’ici 2023. Ainsi, le SDIS de la Sarthe ne figure pas sur la carte, mais il compte bien adhérer à NexSIS, et a versé pour cela une contribution de préinvestissement de 200 000 euros pour cette année. Cet exemple n’est pas isolé, l’engouement des SIS pour NexSIS est réel. Le ressenti des présidents de conseil d’administration et des directeurs de départementaux de SIS contraste nettement avec celui qu’ils avaient eu vis-à-vis du projet ANTARES.

Contrôle budgétaire – Réseau des services économiques de la direction générale du Trésor à l’étranger – Communication

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial pour la mission « Économie ». – Le contrôle budgétaire que nous vous présentons aujourd’hui a été engagé en 2020, avant que l’épidémie de Covid-19 ne devienne une pandémie mondiale. L’objectif était alors d’évaluer, dans un contexte de baisse des moyens et des effectifs, si le réseau international de la direction générale du Trésor disposait encore des capacités nécessaires à la réalisation de ses missions.

Depuis, la crise liée à la Covid-19 a illustré d’une façon inédite l’importance de la diplomatie économique et modifiera de façon durable le rapport de l’État à l’économie et aux chaînes de valeur.

Les services de l’État à l’étranger ont joué un rôle de premier plan pour le rapatriement en France de nos concitoyens et pour l’accompagnement des entreprises implantées localement. Ils ont participé à la sécurisation de l’approvisionnement en matériels médicaux et assuré, de façon très régulière, le suivi des mesures prises par les différents États.

Aujourd’hui, le réseau international de la direction générale du Trésor (DG Trésor), se compose de 502 agents, répartis en 31 services économiques régionaux, 64 services économiques et 25 délégués ou correspondants.

Le réseau doit assumer des missions très diverses : conseil aux chancelleries, animation de la communauté d’affaires française, information des pouvoirs publics, défense de l’attractivité du territoire ou encore accompagnement des entreprises.

De plus, les services œuvrent dans un environnement complexe, avec des intervenants multiples : Business France pour l’accompagnement à l’export et la promotion de

l'attractivité, Bpifrance pour les financements à l'export, mais également, pour l'animation de la communauté d'affaires, les chambres de commerce et d'industrie, et les conseillers au commerce extérieur de la France.

Nous avons auditionné ces différents acteurs qui ont unanimement salué la qualité des travaux du réseau.

Les chancelleries sont parmi les principaux interlocuteurs des chefs de service, ceux-ci étant également les conseillers économiques des ambassadeurs. Cependant, les relations des services économiques avec l'administration centrale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères nous sont apparues insatisfaisantes. En effet, la direction de la diplomatie économique ne peut pas, à ce jour, recourir directement à l'expertise du réseau. Nous recommandons par conséquent de fluidifier les échanges entre l'administration du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le réseau de la DG Trésor en permettant des saisines directes, tout en veillant à ce que la direction centrale en soit toujours informée.

Par ailleurs, alors que le rôle de l'ambassadeur en matière de diplomatie économique a été renforcé, il nous apparaît nécessaire de formaliser, sous son égide, des réunions annuelles de l'ensemble des intervenants de la communauté économique à l'étranger. Ces réunions doivent permettre d'organiser des programmes de travail communs et de formaliser les échanges.

De plus, lors de nos auditions, nous avons pu constater certaines lacunes en matière d'identification des projets d'investissement. À ce jour, il s'agit d'une mission conjointe de Business France et du réseau de la direction générale du Trésor. Cependant, pour des raisons purement internes à Business France, les projets sont dans plus de 95 % des cas labellisés comme ayant été identifiés par Business France, alors qu'en réalité, certains d'entre eux proviennent des services économiques. Nous recommandons à ce titre de mettre en place des procédures plus rigoureuses, permettant d'assurer une identification plus sincère des projets.

Enfin, pour conclure sur les missions générales du réseau et alors que la qualité des productions documentaires des services économiques a été unanimement saluée, nous recommandons de publier plus largement leurs travaux.

En particulier, les études comparatives internationales (ECI) constituent des sources d'information particulièrement riches pour éclairer la décision publique. Elles sont réalisées sur commande du Gouvernement, de corps d'inspection ou de parlementaires et permettent d'évaluer les réponses apportées dans différents États à une question donnée.

La DG Trésor a déjà commencé à publier des synthèses de certaines études à destination du grand public. Nous recommandons de généraliser la publication de ces synthèses et de nous communiquer, à nous parlementaires, l'ensemble de ces documents pour éclairer nos débats.

J'en viens désormais aux baisses d'effectifs auxquelles le réseau économique de la DG Trésor s'est trouvé confronté depuis une vingtaine d'années.

La direction comptait en effet, en 2004, 2 024 agents en poste à l'étranger. Elle n'en compte aujourd'hui plus que 502. Une part très importante de cette baisse résulte d'une double évolution de périmètre.

D'abord, les transferts d'effectifs les plus importants concernent Business France. Entre 2009 et 2012, le transfert de 839 agents a permis d'accompagner la dévolution des activités commerciales d'accompagnement à l'export à l'opérateur.

Dans une moindre mesure, le transfert des fonctions support, à hauteur de 79 emplois, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères en 2019 participe de cette baisse.

Après prise en compte de ces évolutions de périmètre, ce sont plus de 600 emplois qui ont été supprimés sur l'ensemble du réseau.

La réduction d'effectifs s'est néanmoins accompagnée d'un « repyramidage » des emplois, c'est-à-dire d'une hausse de la proportion relative des emplois les plus qualifiés. La part des emplois de catégorie A et A + est ainsi passée de 27 % des effectifs en 2010 à 48 % en 2020.

Alors que les objectifs du comité action publique 2022 prévoient la suppression de 24 postes sur la période 2018-2022, nous considérons que les baisses devront ensuite s'interrompre, alors que la diplomatie économique doit constituer une priorité pour l'action publique. L'importance de celle-ci s'est révélée sous un jour particulier dans le contexte de la pandémie mais ma collègue Frédérique Espagnac va le préciser.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale pour la mission « Économie ». – Je vais en effet d'abord revenir sur la mobilisation exceptionnelle des services économiques à l'étranger dans le contexte de la pandémie.

Les services que nous avons auditionnés ont donné de nombreux exemples de leur mobilisation et je ne reviendrai que sur quelques-uns d'entre eux.

En Chine, le service économique régional a contribué à l'identification des fournisseurs fiables de matériels sanitaires et médicaux, permettant notamment la commande par l'État français de près de 4 milliards de masques et de 15 milliards de masques par les acteurs privés. L'identification des fournisseurs a concerné différents types de matériels et différentes zones géographiques, comme par exemple les Pays Bas pour les ventilateurs. En plus de l'identification des vendeurs fiables, les services économiques ont été mobilisés pour garantir l'acheminement de ces différents matériels.

Un autre exemple nous a été donné pour le Mexique, où le service est intervenu auprès des pouvoirs publics pour assurer la continuité de l'activité d'entreprises françaises, notamment dans le secteur automobile.

Les exemples de mobilisation concernent également le suivi des mesures prises par les différents États. Les services ont en effet réalisé de très nombreuses remontées à l'administration centrale et au Gouvernement, informant les pouvoirs publics sur les mesures prises à travers le monde pour lutter contre la pandémie et soutenir l'économie.

Un tel épisode montre bien l'importance de maintenir une présence forte de notre réseau et de bénéficier d'autant de relais de notre action de diplomatie économique.

Par ailleurs, à l'occasion des échanges que nous avons pu avoir avec les différents intervenants, il nous est apparu nécessaire de renforcer la sécurité informatique des communications des services économiques avec leurs partenaires.

Il nous semble en effet que les progrès réalisés en matière de déploiements d'outils informatiques ne vont pas assez loin. D'abord, concernant les liens avec Business France, l'insuffisance des outils de communication partagés nuit à la circulation des informations entre l'opérateur et le réseau. Nous recommandons à ce titre d'accélérer le chantier de développement d'applications informatiques communes à Business France et aux services économiques.

Notre deuxième recommandation en matière informatique concerne les cabinets du ministère de l'économie, des finances et de la relance. En effet, même si en principe les services à l'étranger n'ont pas à communiquer directement avec les cabinets ministériels, la crise a suscité de nombreux échanges, dont on ne doute pas du caractère parfois sensible. Si nous avons bien conscience du fait que les échanges doivent en principe transiter par l'administration centrale, il n'en demeure pas moins nécessaire d'établir un canal sécurisé entre les réseaux des services économiques à l'étranger et les cabinets du ministère de l'économie, des finances et de la relance. C'est pourquoi nous recommandons d'attribuer aux conseillers concernés une messagerie cryptée.

Enfin, pour conclure sur la dimension informatique, nous avons relevé des divergences persistantes entre la direction générale du Trésor et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Celles-ci entravent en partie la capacité de réaction des deux ministères. Les difficultés de coordination entre les services engendrent d'importants délais d'ajustement.

Cela a évidemment été le cas pour l'accès à certains outils en télétravail pendant les différents confinements. C'est encore le cas aujourd'hui, en particulier concernant l'outil de suivi déployé par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour suivre les principaux dossiers de diplomatie économique, l'outil OSCOP qui n'est toujours pas accessible par les services économiques.

Nous recommandons donc à ce titre d'améliorer la coordination entre la direction du numérique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le bureau compétent de la DG Trésor afin de faire converger les « bulles informatiques » des deux ministères et assurer une parfaite communication entre ces bulles.

Je souhaite conclure sur deux recommandations plus générales portant sur l'organisation du réseau.

La première concerne notre soutien au mouvement de régionalisation des compétences. Celui-ci a déjà été largement entamé par la direction générale du Trésor et nous tenons à saluer cette évolution, qui nous semble aller dans le bon sens.

Il est absolument nécessaire de renforcer le rôle d'animation des chefs de services économiques régionaux et de localiser les compétences sectorielles au niveau régional. Cet échelon doit être l'échelon de référence pour la constitution de pôles de compétences.

Les services économiques situés dans leur ressort doivent pouvoir les saisir lorsqu'ils ont besoin d'une expertise sur un sujet donné. Le mouvement de régionalisation doit par conséquent être poursuivi.

La deuxième recommandation générale, et notre dernière recommandation, concerne la continuité de l'activité dans les pays dans lesquels la DG Trésor n'est pas présente – les pays qu'elle qualifie d'orphelins.

Nous considérons que la DG Trésor doit mieux organiser la prise de relais par les différents acteurs, à savoir le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les chambres de commerce et d'industrie et les conseillers du commerce extérieur.

En associant mieux ces intervenants, il nous semble possible de renforcer, à effectif constant, le suivi de ces pays. Nous recommandons ainsi de nommer, au sein des ambassades des pays concernés, des conseillers d'ambassade aux profils plus économiques pour être des relais de l'action de la DG Trésor.

En parallèle, les conseillers du commerce extérieur et les chambres de commerce doivent également être associés pour garantir la continuité de l'action économique de l'État à l'étranger. Nous considérons cependant que la décision finale d'évolution du réseau devra toujours relever de la DG Trésor, afin qu'elle puisse bénéficier de toute la flexibilité nécessaire pour adapter son réseau à l'évolution de la conjoncture politique et des opportunités économiques.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je me souviens être allé il y a deux ans en Europe du Nord, dans le contexte d'un déplacement du bureau de la commission des finances.

Nous avons visité trois pays, ce qui nous a permis d'apprécier la qualité des travaux du réseau de la direction générale du Trésor. Vous avez rappelé la problématique des transferts de personnel, en indiquant qu'il subsistait un delta de moins 600 postes.

Lors de notre déplacement, nous avons pu disposer d'informations d'un excellent niveau. La montée en compétence figure d'ailleurs dans vos conclusions. En effet, les effectifs ne font pas tout, il faut également une bonne organisation et des équipes de qualité sur le terrain. Cette représentation constitue le porte-voix du rôle et de la place de la France dans le monde.

Votre diagnostic ne méconnaît pas les évolutions en termes d'effectifs mais a le mérite d'évaluer la capacité de rayonnement de notre pays au niveau international, en soulignant la nécessité d'être présent au bon niveau, avec les bonnes compétences.

Vous avez souligné l'opportunité d'avoir eu accès à certains matériels, notamment aux Pays-Bas, pendant la crise sanitaire grâce à nos services à l'étranger. La région Grand-Est était également en première ligne, mais cette fois ce sont les services de la région qui ont identifié des opportunités. Nous devons garder cette présence au niveau international, notamment au niveau européen, car elle doit concourir à donner plus de consistance à la force économique européenne.

M. Rémi Féraud. – Le travail des deux rapporteurs spéciaux m'intéresse d'autant plus qu'avec Vincent Delahaye, nous sommes rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État ».

Thierry Cozic a fait le lien avec la question du pilotage imparfait de l'action de la France à l'étranger. Les volontés de rationalisation, d'amélioration de l'organisation, se traduisent bien souvent sur un plan budgétaire, vous l'avez rappelé.

Je souhaite vous interroger sur le rôle de l'ambassadeur : à votre avis, y a-t-il une méthode appliquée dans l'ensemble des pays du monde quant au pilotage des services par l'ambassadeur ou est-ce dépendant des pays, des postes à l'étranger, des personnalités ?

Y a-t-il une volonté de mise en cohérence entre les affaires étrangères, le Trésor et plus largement Bercy pour avoir une action extérieure plus cohérente et donner un rôle économique aux ambassadeurs ? D'ailleurs, serait-ce une bonne chose ou cela pourrait-il avoir une influence sur le rayonnement à la France ?

M. Michel Canévet. – Je remercie les rapporteurs spéciaux pour la qualité de leur exposé, à l'occasion duquel on constate que des fonctionnements en silos persistent.

Il n'y a donc pas nécessairement un travail collectif au sein des services de l'État, d'où émergent d'ailleurs vos recommandations. On parle d'une réforme de la haute fonction publique : faut-il conserver à l'étranger des entités administratives rattachées à telle ou telle direction ? Ne faudrait-il pas, au contraire, un corps global avec des fonctions qui permettent de travailler pour différentes directions, afin d'améliorer l'efficacité, sous la houlette de l'ambassadeur qui a un rôle de coordination très important.

Ma deuxième question est la suivante : l'agence française de développement intervient également en direction des entreprises par le biais de sa filiale Proparco : à votre connaissance, les conseillers économiques travaillent-ils étroitement avec les opérateurs de cette filiale ou y a-t-il là encore un travail en silo ?

Le projet de loi sur l'aide publique au développement tente d'éviter ce phénomène, en constituant un comité local sous la houlette de l'ambassadeur pour organiser les interventions diverses de la France dans chaque pays, y compris celles de l'AFD.

Enfin, vous avez évoqué la réduction significative des moyens humains des services économiques : des priorités géographiques ont-elles été déterminées dans l'implantation de nos services ? Faut-il un effectif moyen dans tous les pays ou y a-t-il des enjeux plus forts pour certains pays notamment par l'intensité des relations commerciales ? Les effectifs sont-ils déterminés en fonction de cette intensité commerciale ou en fonction d'autres objectifs ?

Mme Christine Lavarde. – Ma question est dans la ligne de la première question de Michel Canévet et porte sur le statut des agents. Dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, les agents du ministère des affaires étrangères réclament de pouvoir garder un corps spécifique au regard des missions qu'ils accomplissent à l'étranger.

Les agents de la DGT qui vont travailler dans les missions économiques sont-ils toujours les mêmes et changent-ils simplement de missions ou a-t-on des profils plus diversifiés, comme un agent de Bercy qui serait mis à disposition ou en détachement, envoyé dans une mission économique sans pour autant appartenir au Trésor ? Il me semblait que des hauts fonctionnaires d'autres ministères pouvaient candidater à ce type de poste. Est-ce une problématique que vos interlocuteurs ont évoquée ? Il faut mutualiser mais en même temps, l'endroit où ces agents travaillent implique souvent de conserver une spécialisation.

M. Roger Karoutchi. – Dans une vie antérieure, j'ai eu la chance d'être ambassadeur auprès de l'OCDE. J'avais deux services à disposition : un service dont les agents venaient de Bercy, du Trésor, et un autre dont les agents appartenaient au Quai d'Orsay. Chaque service avait son étage, les agents ne se parlaient pas, et n'avaient qu'un seul facteur commun : moi. Et encore ! Les bons jours !

Les mauvais jours, les agents des services économiques me faisaient savoir que Bercy primait sur ce que je pouvais dire. Ils acceptaient tout de même de venir aux réunions communes, mais le travail était totalement délirant. Mes collègues ambassadeurs à l'étranger et en poste diplomatique, ceux qui avaient des services économiques étaient dans la même situation. En réalité, comme il n'y a pas de gestion commune, le personnel diplomatique est géré par le Quai, le personnel de Bercy par Bercy. Ce ne sont pas les mêmes carrières, ni les mêmes profils, ce n'est pas la même ambiance de travail. On est dans un système un peu fou car l'efficacité est assez faible ; chacun fait des notes à sa hiérarchie, en ne communiquant pas avec l'autre service ni avec les agents locaux. A-t-on avancé sur ce sujet ? Je me souviens d'une réunion d'ambassadeurs, où ils réclamaient que l'autorité de l'ambassadeur s'applique sur tous les personnels, d'où qu'ils viennent. Quand j'ai quitté mes fonctions, cela n'avait pas évolué d'un iota. Qu'en est-il aujourd'hui ? Y a-t-il toujours deux hiérarchies, ce qui n'est pas très efficace pour la vision de la France à l'étranger ?

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Pour répondre à Christine Lavarde, je rappellerai tout d'abord que les agents de la direction générale du Trésor ont une obligation de mobilité. Les agents en poste à l'étranger doivent nécessairement occuper, à un moment ou à un autre, des postes en administration centrale. Plus largement, les agents présents dans les différents services économiques à l'étranger sont issus de différentes directions comme la direction générale des finances publiques ou de la direction générale des douanes. D'autres ministères sont également représentés.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Pour préciser, à ce jour, 43 agents sont issus du ministère de l'agriculture, 27 agents des ministères de la transition écologique et solidaire, de la cohésion des territoires et de la mer et 6 attachés financiers sont issus de la Banque de France.

Pour répondre à Rémi Féraud sur le pilotage à l'étranger par les ambassadeurs, nous avons pu constater que les pratiques étaient assez aléatoires. Si, à partir de 2012, il y a bien eu une volonté de coordination sur le terrain, depuis, les pratiques ont divergé. Notre recommandation est donc de formaliser, a minima, une réunion annuelle. Nous avons été très étonnés des distorsions existantes d'un pays à l'autre.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Pour répondre à Michel Canévet, nous avons surtout pu constater un besoin d'expertise dans les services à l'étranger : sur la propriété intellectuelle, le développement durable ou encore le secteur financier.

Concernant Proparco, les services économiques sont évidemment amenés à travailler avec cette filiale de l'Agence française de développement, en particulier dans l'instruction des dossiers de financement, plusieurs outils de financement étant gérés en centrale par la direction générale du Trésor. Leurs liens se sont renforcés dans le contexte de la pandémie.

Par ailleurs, les effectifs sont réorientés vers les zones prioritaires, en particulier vers l'Asie. Il y a, en tout état de cause, un rééquilibrage permanent en fonction de l'évolution des perspectives économiques et de la conjoncture politique. Aux États-Unis, le service de Houston doit fermer dans les mois à venir.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – La problématique de la gestion commune soulevée par Roger Karoutchi nous semble être essentielle car c'est un constat que nous rejoignons pleinement. Des efforts de synergie existent et l'on peut citer la

« *Team export* » qui rassemble différents acteurs et les conduit à travailler ensemble. Cependant, il existe bel et bien une certaine autonomie des services économique à l'étranger. Aujourd'hui, dans leurs relations avec l'administration centrale, les services économiques ne dépendent que de Bercy.

Au lendemain de la crise que nous venons de vivre, nous avons plus que jamais besoin de coordination et de fluidité entre les services, afin de garantir l'efficacité de leur action. C'est le sens des propositions que nous avons formulées.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Les efforts de mutualisation des fonctions support montrent cependant que certains points avancent et que des progrès ont malgré tout été réalisés.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Durant la crise, les services se sont réorganisés très rapidement, permettant la continuité de leurs activités. Le réseau lui-même reste relativement agile : dans le contexte du *Brexit* il faudra qu'ait lieu rapidement un renforcement du service économique régional situé aux Pays-Bas avec une compétence agriculture et pêche.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Il y aussi de très importants écarts de dimensionnement entre les différents services économiques. Les services économiques de Pékin et de la Haye n'ont évidemment pas grand-chose à voir entre eux. Pour le Benelux, les moyens sont beaucoup moins importants.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour ces différentes réponses qui montrent qu'il reste encore beaucoup à faire en matière d'organisation des services à l'étranger. Où doivent être positionnés les effectifs lorsque ces derniers sont contraints, quelles sont les priorités ? Je pense que l'on peut tirer de vos propos que la DG Trésor tient compte des principales évolutions économiques actuelles, aussi bien pour la Chine que par rapport à nos voisins du Benelux.

M. Roger Karoutchi. – Il me semble qu'il faudra tout de même se poser la question de ce que l'on attend d'un ambassadeur. Plus le temps passe et moins la présence diplomatique a de sens. Les chefs d'État ou les ministres se téléphonent directement.

Il faudra un jour se demander s'il n'est pas nécessaire de créer un corps d'ambassadeurs formés sur le modèle Bercy, ceux-ci étant ensuite envoyés dans les postes les plus intéressants économiquement pour la France.

Il est absurde de nommer des ambassadeurs n'ayant aucune formation économique dans des grands pays avec lesquels nous avons des liens importants.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – C'est bien le sens d'une de nos recommandations, qui vise à ce que certains conseillers d'ambassades aient un profil plus économique pour être des relais de notre diplomatie économique.

La commission autorise la publication de la communication des rapporteurs spéciaux sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 20.

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente, puis de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Projet de loi de finances rectificative pour 2021 - Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics

Mme Christine Lavarde, vice-présidente. – Nous avons le plaisir de recevoir cet après-midi MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2021. Le Président Claude Raynal vous prie de l'excuser, il nous rejoindra en cours de réunion.

Ce collectif budgétaire intervient cinq mois après l'adoption définitive de la loi de finances pour 2021, mais seulement deux semaines après la présentation par le Gouvernement d'un décret d'avance portant ouverture et annulation de 7,2 milliards d'euros de crédits afin de financer des dépenses urgentes.

Le 11 mai dernier, M. Dussopt nous avait indiqué qu'un collectif budgétaire nous serait présenté « dans les prochaines semaines », notamment pour ouvrir de nouveaux crédits sur les dispositifs d'urgence, pour prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 la période d'aide aux entreprises, pour renouveler l'exonération et la défiscalisation de la prime exceptionnelle que l'entreprise peut verser à ses salariés, ainsi que pour soutenir certaines régions publiques.

Vous nous direz, MM. les Ministres, si le texte qui nous est présenté aujourd'hui confirme ces orientations et si vous estimez que les crédits dont vous demandez l'ouverture correspondent aux besoins effectifs jusqu'au traditionnel collectif de fin d'année. L'an passé, les crédits du dernier collectif budgétaire n'avaient pas été consommés en fin d'année mais reportés sur l'année en cours, ce qui a brouillé la lisibilité des exercices, mais vous arriverez certainement à leur redonner une certaine clarté.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance. – Ce projet de loi de finances rectificative est un texte de sortie de crise et de transition afin de revenir à la normale. Le « quoi qu'il en coûte » est une politique exceptionnelle justifiée par des circonstances exceptionnelles, mais dès lors que la croissance est de retour, il faut en sortir de manière progressive et adaptée. La croissance est prévue à 5 % pour 2021, évaluation prudente au regard des estimations des différents instituts. En outre, il faut noter des poussées inflationnistes, liées à la reprise de l'activité, et une remontée des taux d'intérêt à dix ans qui ont augmenté de 50 points de base en six mois.

Dans ce contexte, la stratégie doit être ciblée et très dégressive. D'après la Banque de France, le secteur de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration a le plus souffert et doit être accompagné. Nous maintiendrons le fonds de solidarité pour les trois prochains mois, d'un coût de 3,4 milliards d'euros, une activité partielle pour 6,4 milliards d'euros et des exonérations ou allègements de charge à hauteur de 4 milliards d'euros. Nous avons également prévu un soutien aux plus fragiles, avec l'hébergement d'urgence pour 700 millions d'euros, la prime au pouvoir d'achat défiscalisée, l'aide aux agriculteurs pour

350 millions d'euros et le Pass'Sport. Enfin, nous avons annoncé un plan de sortie de crise pour les entreprises fragilisées avec un système de détection et d'alerte précoce, un accompagnement financier sous forme de quasi-fonds propres avec un fonds de transition doté de 3 milliards d'euros et des procédures accélérées sur trois mois. Nous avons déplafonné et étendu sur trois exercices le dispositif de report des pertes ou *carry back*, très demandé par les entreprises dont il permet de soulager la trésorerie.

Sur le plus long terme, deux questions vont se poser. En premier lieu, avec 9,4 % de déficit et 117 % de dette publique par rapport au produit intérieur brut (PIB), il faudra, quand la croissance sera de retour, revenir à l'équilibre des finances publiques afin de disposer des réserves nécessaires en cas de nouvelle crise. En second lieu, nous aurons rattrapé, sans doute au premier trimestre 2022, le niveau d'activité antérieur à la crise, mais ce niveau se caractérisait dans tous les pays européens par un niveau de croissance potentielle plus faible que celui de nos partenaires américains et de la Chine : des investissements supplémentaires seront-ils nécessaires pour accroître la croissance potentielle de la France ? Nous avons posé la question au sommet de Lisbonne.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Le décret d'avance a été transmis le 11 mai et nous avons indiqué qu'un projet de loi de finances rectificative serait déposé dans les semaines qui suivent. Il survient tôt parce que les contraintes liées au calendrier parlementaire et aux délais d'examen ne permettent d'espérer une publication que vers la mi-juillet, moment où le besoin de crédits sera le plus pressant.

Trois séries de mesures composent le projet de loi de finances rectificative.

S'agissant d'abord des mesures d'urgence, il s'agit de recharger les crédits nécessaires au financement de l'activité partielle pour 6,4 milliards d'euros, au fonds de solidarité pour 3,4 milliards d'euros - auxquels nous ajoutons 150 millions d'euros pour des dispositifs spécifiques au secteur de la culture - et à la compensation à la Sécurité sociale des exonérations de cotisations pour 4 milliards d'euros. Nous proposons également d'ouvrir une provision pour des dépenses accidentelles et imprévisibles à hauteur de 1,5 milliard d'euros, au cas où une dégradation surviendrait au cours de l'été, à un moment où nous ne pourrions réunir le Parlement pour solliciter l'ouverture de crédits.

La seconde série de mesures vise à financer des décisions annoncées. Le maintien des capacités d'hébergement d'urgence conduit à demander l'ouverture de 700 millions d'euros de crédits. Nous demandons 350 millions d'euros de crédits pour l'agriculture, incluant une première tranche d'indemnisation à la suite d'un épisode de gel au début du mois d'avril et le financement de mesures telles que la lutte contre la grippe aviaire et la jaunisse de la betterave ou l'aide aux bovins allaitants. Il est proposé d'inscrire 100 millions d'euros pour financer le Pass'Sport, 82 millions d'euros pour aider la Nouvelle-Calédonie, 57 millions d'euros pour des actions menées dans le cadre des quartiers prioritaires de la politique de la ville et 150 millions d'euros pour faire face à une augmentation des besoins en matière de bourses dans l'enseignement supérieur.

Ces dépenses nouvelles, d'un montant total de 1,45 milliard d'euros, sont gagées par des réductions de dépenses. D'une part, la prévision du coût des appels en garantie au titre des prêts garantis par l'État (PGE) est diminuée de 995 millions d'euros parce que le report de la première échéance repousse au-delà de 2021 une grande partie des risques de sinistralité, qui est en outre beaucoup moins important que nous ne le craignons. En outre,

460 millions d'euros de crédits déjà gelés au titre de la réserve de précaution sont annulés. Nous ne sollicitons pas la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et cette annulation n'aura pas de conséquences sur les actions engagées par les ministères : pour le ministère de la Justice, par exemple, le niveau des crédits disponibles demeure nettement supérieur à celui prévu par la loi de programmation de la justice.

En troisième lieu, certaines mesures ont un caractère budgétaire mais sans impact sur le déficit maastrichtien. Nous proposons d'autoriser l'Agence des participations de l'État (APE) à engager 2 milliards d'euros de crédits supplémentaires, de renforcer le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » à hauteur de 200 millions d'euros pour faire face aux difficultés persistantes du secteur aéronautique et d'abonder à hauteur de 600 millions d'euros le fonds de développement économique et social (FDES), qui devient un fonds de transition permettant de financer et d'accompagner les entreprises dans le cadre du plan anti-faillite présenté hier. Enfin la possibilité de souscrire des PGE est étendue jusqu'à la fin de l'année et la prime spéciale de pouvoir d'achat défiscalisée et exonérée de cotisations sociales est reconduite pour la troisième année consécutive. Le dispositif de *carry back* permet d'accompagner les entreprises et nous proposons un dispositif de prise en compte des pertes des régies qui n'ont pas pu bénéficier des régimes d'aides existants.

Ces dispositions alourdissent le déficit budgétaire de l'État, qui passe de 173,3 milliards d'euros en loi de finances initiale à 219,5 milliards d'euros à l'issue de ce projet de loi de finances rectificative. Cette augmentation s'explique par les mesures nouvelles d'un montant de 15,5 milliards d'euros, mais aussi par la prise en compte de 28,8 milliards d'euros de mesures d'urgence non dépensées en 2020 et reportées en 2021.

La révision à la hausse du niveau de PIB en 2020 et les derniers chiffres publiés par l'INSEE contribuent à expliquer que le déficit public soit de 9,4 % du PIB, dégradation limitée par rapport au montant de 9 % prévu précédemment, et que le poids de la dette publique soit de 117,2 % du PIB, contre 117,8 % dans notre dernière prévision. L'importance de ces chiffres laisse entière la nécessité de sortir du « quoi qu'il en coûte » en même temps que de la crise sanitaire et de redresser les finances publiques.

Mme Christine Lavarde, vice-présidente. – Il me semble que vous n'avez pas précisé la raison de l'ouverture de crédits de 1,9 milliard d'euros sur la mission « Engagements financiers de l'État ». Je me réjouis que vous proposiez un dispositif de renforcement du *carry back*, puisque le Sénat l'a déjà voté lors des lois de finances rectificatives en 2020.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – S'agissant du plan de relance, sur quoi porte l'annulation de 534 millions d'euros en autorisations d'engagement portant sur le programme 362 « Écologie » ?

La Cour des comptes a estimé les décaissements effectués au titre du plan de relance en 2020 à 4,8 milliards d'euros ; à combien se situe le niveau des décaissements à ce stade pour 2021 ?

Le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, déposé il y a un an, prévoyait déjà un déficit budgétaire de 222 milliards d'euros, très proche de celui présenté aujourd'hui. Ce montant paraissait déjà surestimé et, malgré la dégradation de la situation sanitaire à l'automne 2020, le déficit s'est élevé finalement à 178,1 milliards d'euros :

comment justifiez-vous que, cette année aussi, les ouvertures de crédits ne seront pas très supérieures aux besoins ? S'agit-il d'une enveloppe de précaution ?

Le Sénat a déjà adopté à deux reprises le dispositif de *carry back*, auquel M. Dussopt s'est alors opposé en séance publique au motif de son coût, alors que M. Le Maire considère aujourd'hui que ce dispositif est très demandé. Avez-vous changé d'avis parce que la Commission européenne a récemment recommandé de le mettre en place ?

Concernant enfin les PGE, le Gouvernement a fait un diagnostic assez analogue à celui que j'ai fait dans un rapport présenté le 12 mai dernier, avec une approche en trois temps : identifier, orienter et traiter. Vous reprenez certaines orientations, notamment celle qui vise à organiser un comité partenarial de financement des entreprises en sortie de crise à l'échelon départemental. J'ai également proposé d'introduire un mécanisme fiscal de déduction pour le capital à risque afin de neutraliser le biais de l'endettement, dispositif aussi recommandé par le fonds monétaire international (FMI) et la Commission européenne. Le projet de loi de finances rectificative ne comprend rien à ce sujet : pourquoi ne l'envisagez-vous pas et verriez-vous d'un œil favorable le dépôt d'un amendement en ce sens ?

M. Bernard Delcros. – Je souhaiterais revenir sur la prise en compte des pertes de recettes attachées aux régies. Ce sujet a fait largement débat dans le cadre du projet de loi de finances, qui créait une disparité entre les collectivités – souvent les plus grandes – qui géraient leurs services en faisant appel à une délégation de service public et dont le délégataire pouvait bénéficier des aides accordées au secteur privé et les autres – souvent, plus petites – qui géraient leurs services en régie, quelle que soit la forme de la régie, et qui n'ont pas pu bénéficier de ces aides. Il est donc heureux que ce projet de loi de finances rectificative prenne en compte ce sujet.

J'ai donc quelques questions à ce sujet. En premier lieu, j'ai cru comprendre que le mécanisme de compensation, qui concernerait aussi bien les régies organisées dans le cadre d'un service public industriel et commercial que celles qui relèvent d'un service public administratif, prendrait en compte l'écart entre l'épargne brute 2019 et l'épargne brute 2020. Est-ce qu'il s'agit bien là de l'épargne brute des budgets annexes ? Si tel est le cas, quel sera le traitement réservé aux régies qui ne font pas l'objet d'un budget annexe et dont les dépenses et recettes sont intégrées au budget général ? Je rappelle que ces dernières sont nombreuses, surtout dans les petites communes.

En second lieu, le rapport qui nous a été communiqué indique que le mécanisme de compensation ne s'appliquera pas lorsque les dépenses réelles de l'année 2019 de la régie sont supérieures de 50 % aux recettes réelles de fonctionnement de la même année. Or, dans les territoires les moins denses, les services publics gérés en régie sont très souvent déficitaires. Je pense notamment aux piscines ou aux centres aquatiques des territoires. Est-ce à dire que pour les services qui auraient été déficitaires les années précédentes et qui le seraient donc davantage dans le cadre de la crise, il n'y aura pas de compensation ?

Enfin, pensez-vous que la somme affectée à la prise en compte des pertes de recettes des services gérés en régie soit suffisante ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Je suis très satisfaite que la cause des régies, notamment des régies thermales, ait été entendue. Dans mon département, 400 emplois sont en jeu. Je suis donc heureuse de voir l'État aux côtés de ses municipalités.

Monsieur Le Maire, ce projet de loi de finances rectificative est un texte de sortie de crise et de transition. Or, plusieurs paramètres caractérisent la sortie de crise : la hausse du coût des matières premières, la hausse du coût de l'énergie. Par ailleurs, pour faire face à cette reprise, les entreprises doivent recruter davantage de main d'œuvre. Pour cela, il faut sûrement adapter l'offre de formation. Certaines entreprises mettent en place elles-mêmes des formations, car elles ne sont pas satisfaites de l'offre actuelle. Cependant, même dans ces cas-là, elles ont du mal à trouver du personnel pour assurer ces formations, donc alimenter en main d'œuvre leurs entreprises.

La question des fonderies me semble également cruciale. La crise est un accélérateur de transition : hors crise sanitaire, ces fonderies auraient dû s'adapter, mais peut-être dans des délais moins courts. Comment pensez-vous conduire et accompagner cette transition ? Avec la crise sanitaire, l'État a fait du « cousu-main » pour de très nombreuses branches de l'économie. Saura-t-il en faire autant pour les fleurons de notre industrie, qui mécaniquement doivent s'adapter ?

Vous avez évoqué l'éventualité d'une croissance supplémentaire. Je pense qu'il existe une réserve de croissance au sein des collectivités. Si l'on dopait la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), il est certain que les collectivités sauraient développer de nouveaux projets. Malheureusement, la DETR est aujourd'hui insuffisante pour répondre à tous les projets des collectivités.

M. Vincent Capo-Canellas. – Quelle est votre prévision s'agissant de la poussée inflationniste et de la remontée des taux d'intérêt ? Comment appréciez-vous l'impact qu'elles pourraient avoir sur l'activité et sur nos comptes publics ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Pour répondre aux questions du rapporteur général, nous avons bien sûr adopté le *carry back* parce que le Sénat l'a proposé. Il s'agit d'une excellente mesure, qui demeure cependant coûteuse et ne peut donc être réservée qu'à une période particulière, à savoir celle du redémarrage de l'activité. Cette mesure est saine : elle ne touche pas aux résultats des entreprises, mais permet de bénéficier d'une déduction sur la base des pertes passées. Nous avons donc pris la décision de retenir cette proposition du Sénat, pour un coût évalué à 400 millions d'euros par an en trésorerie pour l'État. Le chiffre exact dépendra bien évidemment du montant exact de la perte de 2020, que nous ne connaissons pas encore. L'étalement se fera sur 2017, 2018 et 2019 et le plafond, qui était d'un million d'euros, sera supprimé, afin de donner toute sa puissance à cette mesure au moment du redémarrage de l'économie.

S'agissant des prêts garantis par l'État (PGE), nous avons également retenu la plupart des propositions de l'excellent rapport de Jean-François Husson. Ces dernières permettent de valider la prolongation du PGE au 31 décembre et de pouvoir proposer un étalement plus long tout en maintenant la garantie de l'État. Je tiens néanmoins à préciser que cette possibilité d'étendre la maturité du prêt garanti par l'État au-delà de six ans se fera exclusivement sous le contrôle du juge, dans le cadre d'une procédure judiciaire. Sur la base des propositions du rapport de Jean-François Husson, nous avons obtenu de la Commission européenne que dans ce cadre-là, la garantie de l'État soit maintenue. Il s'agit d'un vrai soulagement pour beaucoup d'entreprises.

Nous n'avons pas d'inquiétude particulière sur le niveau d'endettement des entreprises et nous avons pris les dispositions nécessaires pour faire face à la situation à venir. Évitions cependant de donner le montant de la dette brute supplémentaire due à la crise, de

221 milliards d'euros. Il faut analyser cette dette brute au regard de l'augmentation de la trésorerie des entreprises, qui s'élève à 212 milliards d'euros. L'augmentation de la dette nette n'est donc que de 9 milliards d'euros. Ces chiffres ramènent à de justes proportions la réalité du problème financier auquel sont confrontées les entreprises.

S'agissant de la proposition de déduction fiscale pour les capitaux à risque des entreprises, la mesure de *carry back* va permettre d'opérer une déduction des pertes sur les bénéficiaires fiscaux. Il s'agit d'une forme de déduction fiscale, à laquelle s'ajoutent deux mesures structurelles : la baisse du taux d'impôt sur les sociétés d'une part, puisque nous n'avons pas changé la trajectoire de baisse et que l'impôt sur les sociétés sera ramené à 25 % pour toutes les entreprises en 2022, et, d'autre part, la baisse de dix milliards d'euros des impôts de production. Cette dernière mesure, qui faisait débat lorsque le Gouvernement l'a proposée, fait désormais florès. C'est la preuve que les propositions du Gouvernement rencontrent un assentiment de plus en plus général.

Je laisserai Olivier Dussopt répondre sur les questions relatives aux régies.

Je partage les remarques de Sylvie Vermeillet sur le problème de la formation. Il faut, dans des délais beaucoup plus rapides que ceux auxquels nous sommes habitués, accompagner les salariés pour aller vers de nouveaux métiers. C'est tout l'objectif du dispositif mis en place par Élisabeth Borne. Soyons honnêtes : la rapidité des révolutions technologiques nous surprend tous. Il y a encore quelques mois, nous pensions qu'il y aurait un équilibre, à terme, entre le thermique et les véhicules électriques ou hybrides rechargeables. En réalité, la rupture technologique est beaucoup plus rapide : nous avons vendu au cours des derniers mois plus de véhicules hybrides rechargeables que de véhicules thermiques diesel. La bascule se fait de façon extraordinairement rapide, voire brutale, ce qui nous oblige à accélérer les dispositifs de transformation et d'accompagnement. Vous citez la fonderie de MBF dans le Jura : nous avons pris à bras le corps le problème des fonderies. Il y a plus d'un mois, j'ai organisé, sur proposition de la Confédération générale du travail (CGT), une réunion de l'ensemble des constructeurs et sous-traitants automobiles pour évoquer le sujet spécifique des fonderies. Ces dernières représentent 15 000 emplois en France ; il faut donc déterminer comment les accompagner, comment les transformer, voir s'il faut diversifier leurs activités de façon à préserver le maximum d'emploi. Les fonderies françaises sont néanmoins confrontées à un problème de compétitivité. Elles ne peuvent pas se reposer uniquement sur la fabrication de moteurs thermiques, puisque ces derniers vont être remplacés par des moteurs électriques. Des diversifications sont cependant possibles, avec par exemple les produits en fonte pour le nucléaire. À cet égard, je considère que le nucléaire fait partie de l'avenir énergétique français. La maîtrise de l'intégralité du cycle nucléaire est un élément de puissance pour notre nation. Dans la période qui s'ouvre, où nos besoins en électricité vont augmenter, j'estime qu'avoir la possibilité de produire de l'électricité décarbonée à partir de centrales nucléaires constitue un atout pour la France. Où les opposants au nucléaire comptent-ils trouver l'électricité peu coûteuse et décarbonée, dont nous aurons besoin aussi bien pour nos smartphones, pour la domotique, pour nos véhicules électriques que pour la production d'hydrogène et l'électrolyse ? Vous connaissez mes positions à ce sujet : je les rappelle avec sincérité, franchise et clarté.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – En réponse à la question du rapporteur général, le redéploiement de 500 millions d'euros au sein de la mission « Plan de relance » ne compromet pas l'équilibre. Nous retirons ce montant du programme « Écologie » pour le redéployer sur le programme « Compétitivité ». Nous procédons à un mouvement inverse au sein du PIA, ce qui renforce encore l'équilibre. Nous procédons à ces mouvements pour

garantir le financement d'un certain nombre de mesures que nous allons rouvrir ou qui ont déjà été rouvertes, comme « Territoires d'industries », « Industrie du Futur », « Numérisation des PME ». D'autres mesures de redéploiement permettront, par voie réglementaire, d'assurer le financement et le rythme de décaissement de MaPrimeRenov'. Le caractère « vert » du plan de relance n'est pour autant absolument pas altéré par ces mouvements de crédits.

L'augmentation de la charge de la dette de 1,9 milliard d'euros est en lien avec les tensions inflationnistes auxquelles nous assistons. En effet, même si les taux auxquels la France emprunte sont légèrement plus élevés qu'il y a quelques mois, c'est surtout l'inflation qui provoque cette hausse. Je précise que nous avons prévu, dans le cadre de la loi de finances pour 2021, un retour des taux autour de 0,3 %. Nous sommes aujourd'hui à 0,2 %, alors que nous étions au début de l'année à -0,2 %. A ce stade, nous sommes donc toujours dans le cadre de la prévision, qui avait été jugé prudente mais qui s'avère finalement efficace et sage.

S'agissant des régies, nous prévoyons d'indemniser la perte d'épargne brute subie entre 2019 et 2020 par les régies industrielles et commerciales organisées en budget annexe, ainsi que par les régies organisées en service public administratif lorsque c'est nécessaire. Il nous reste quelques paramètres à travailler par voie réglementaire, concernant notamment la question de leur financement par budget annexe. La règle selon laquelle est inéligible une régie dont les dépenses réelles de fonctionnement étaient, en 2019, supérieures de 50 % à leurs recettes réelles de fonctionnement découle des règles européennes en matière d'aides d'État, dont nous ne pouvons nous affranchir. Nous allons en revanche tenter de regarder, dans le cadre du débat parlementaire, comment certaines régies qui ont confié leurs services à des délégataires de service public (DSP) pourraient être accompagnées. Si les délégataires ont en principe pu faire l'objet d'un accompagnement par les dispositifs classiques d'aides aux entreprises, nous sont remontés quelques exemples de discordances, auxquels nous sommes en train de travailler.

Sur les dotations d'investissement, je commencerai par rappeler qu'en 2015, la DSIL n'existait pas et la DETR s'élevait à 660 millions d'euros par an. Ces deux dispositifs sont aujourd'hui dotés d'un milliard d'euros par an. Nous avons ajouté 1 milliard de DSIL « relance » en août 2020, et 950 millions d'euros de DSIL « rénovation » avec la loi de finances pour 2021. Pour ces deux tranches de DSIL supplémentaires, nous avons veillé à ce que les critères d'éligibilités soient alignés sur les critères de la DSIL de droit commun, mais aussi sur ceux de la DETR pour ne pas écarter les petites communes. Cela représente une multiplication par 1,5 du montant des aides de l'État pour l'investissement des communes et intercommunalités. Le soutien de l'État à l'investissement des collectivités territoriales est donc à un niveau exceptionnel, qui nous paraît suffisant, surtout si l'on garde à l'esprit le fait que l'épargne brute des collectivités territoriales s'est établie à 31,5 milliards d'euros en 2020, soit au même niveau qu'en 2018, ce qui est très encourageant pour la suite.

S'agissant enfin de l'exécution 2020, nos prévisions avaient été prudentes. Je rappelle que nous avons proposé au Parlement de budgéter de quoi faire face à une situation de confinement sur deux mois – novembre et décembre – avec une hypothèse de perte d'activité de 20 points par mois. Le confinement de novembre s'est traduit par une perte d'activité d'environ 11 points, et le couvre-feu de décembre de 7 points, ce qui explique le décalage entre les crédits votés et consommés. Le reliquat a été reporté sur 2021. Nous vous proposons d'inscrire des crédits pour financer la sortie progressive des aides. Nous pensons avoir inscrit le juste montant à cet égard, mais si la reprise d'activité devait être plus rapide en 2021, une nouvelle sous-consommation des crédits constituerait une double bonne nouvelle, pour l'économie et pour les finances publiques.

M. Marc Laménie. – Ma question porte sur les mesures de soutien à l'investissement des collectivités territoriales dans le cadre du plan de relance, qui viennent d'être évoquées. Elles contribuent notamment à la relance dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, très affecté par la crise. La DETR reste à un niveau stable. Quant à la DSIL, je m'interroge sur les moyens de simplifier son attribution, l'enveloppe étant régionalisée.

M. Antoine Lefèvre. – Ma question portait sur les suites qui seraient données à la proposition, formulée dans un courrier à M. Le Maire et donc j'étais cosignataire, tendant à ce que le remboursement des PGE puisse être étalé sur 10 ans. Le Ministre y a déjà donné des éléments de réponses.

M. Didier Rambaud. – Ma première question concerne le plan de sortie de crise pour les entreprises. J'ai entendu le président du Medef, qui estime que 5 % des entreprises seulement seraient en capacité de rembourser leur PGE... Quel est votre regard sur ce sujet ?

Concernant les collectivités territoriales, je me réjouis de voir que ce PLFR propose d'ouvrir 200 millions d'euros de crédits nouveaux en direction de celles-ci pour compenser les pertes de recettes des régies, conformément aux engagements pris par M. Olivier Dussopt devant le Sénat. Je confirme qu'il existe encore un « trou dans la raquette » à combler s'agissant des DSP. Nous avons eu hier dans l'hémicycle un débat sur le coût de la crise pour les collectivités territoriales. Certaines associations tendent peut-être à dramatiser un peu la situation. M. Dussopt peut-il faire un point précis sur l'état actuel des finances locales ?

M. Jérôme Bascher. – Où est le « milliard de Jean Launay » pour la Poste ? Le Gouvernement a réclamé à M. Launay un rapport sur le service universel postal, qui a mis en évidence un manque de 1 à 1,3 milliard d'euros dès cette année pour la compensation des obligations qui en découlent. Est-ce prévu pour un prochain projet de loi de finances rectificative ? Cela m'amène à ma seconde question : le prochain projet de loi de finances pour 2022 comportera-t-il un second plan de relance ?

M. Jean-Michel Arnaud. – Ma question porte également sur les pertes de recettes des régies. Le texte vise essentiellement les pertes de recettes en 2020. Dans les secteurs très touristiques, les cinq mois d'absence d'exploitation sur l'exercice 2021 sont également problématiques. Pour prendre un exemple, les Bains de Monétier, commune de Serre Chevalier dans les Hautes Alpes, se retrouvent particulièrement en difficulté. De quelle manière pourrait-on prendre en compte cette période également ?

J'aimerais également avoir des précisions concernant les 350 millions d'euros de compensations aux exploitations agricoles. J'ai cru comprendre que ce montant concernait à la fois la compensation de l'impact de la grippe aviaire et les supports végétaux que sont la vigne et l'arboriculture. Peut-on avoir la ventilation de ces crédits ? Ce montant me paraît particulièrement faible, compte tenu des enjeux. Le plan de relance semble avoir exclu l'arboriculture et la nécessaire modernisation des de ce secteur. Un fléchage de crédits du plan de relance en faveur de celui-ci est-il prévu ?

M. Thierry Cozic. – Comme Jérôme Bascher, ma première question porte sur La Poste. D'après mes informations, des mesures de soutien sont envisagées, mais elles n'ont pas été intégrées dans le texte. Pour quelle raison ?

Par ailleurs, vous évoquez la nécessité d'une sortie progressive des aides publiques pour le tissu économique. Vous amorcez cette question timidement dans ce PLFR. Envisagez-vous un réel débat parlementaire sur ce sujet fondamental ? J'ai quelques craintes à ce stade, quand j'entends les propos du ministre de l'économie, qui sont restrictifs par rapport aux recommandations des organismes spécialisés, avec donc un risque de cassure de la reprise. Quelle est donc précisément votre stratégie d'ensemble en la matière, et pourrions-nous en débattre ?

Enfin, quelle est votre stratégie de réduction de la dette et des déficits publics pour les années à venir ? Allez-vous poursuivre une politique la contraction de la dépense et des services publics ou bien travailler à améliorer la justice fiscale, comme le préconise le groupe Socialiste, écologiste et républicain, à l'instar de nombreux organismes économiques ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Ma première question porte également sur l'accompagnement progressif à la reprise économique qui est mis en place. La prolongation annoncée des aides pour les travailleurs indépendants est limitée à ceux dont l'activité est arrêtée en raison de fermetures administratives. Je ne comprends pas pourquoi ces aides sont rendues aussi restrictives alors que l'accompagnement annoncé des entreprises à la reprise d'activité est appelé à être progressif.

Ma seconde question concerne la majoration du taux de réduction de l'impôt sur le revenu au titre des dons aux associations culturelles. Pour quelle raison cette mesure a-t-elle été intégrée à ce PLFR ?

Enfin, ma troisième question, liée à l'actualité récente, concerne une alerte d'une intersyndicale dénonçant une future admission en non-valeur de 25 % des contentieux douaniers liée au transfert de missions fiscales de la direction générale des douanes vers la direction générale des finances publiques. Vous avez répondu que c'était une fausse information, mais on lit dans la presse qu'il y a tout de même des dispositions qui conduiront à modifier les règles de recouvrement des créances, de sorte que certaines sommes pourraient *in fine* ne pas être recouvrées. Qu'en est-il ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je vais essayer de répondre dans le détail. Malheureusement je vais devoir ensuite vous quitter, mais je laisserai Olivier Dussopt prendre la suite.

Sur les questions posées par Antoine Lefèvre et Didier Rambaud concernant les prêts garantis par l'État et les entreprises qui restent en difficulté, notre évaluation, qui est celle de la Banque de France, est que 5 à 7 % des entreprises ont vu leur dette augmenter et leur trésorerie diminuer pendant cette période de crise. Si l'on regarde le verre à moitié plein, cela signifie que près de 95 % des entreprises n'auront pas de difficulté à rembourser ces prêts. Néanmoins, notre action a consisté et consiste à élaborer une réponse sur mesure pour chacun. Cela nous a amené à maintenir l'ensemble des dispositifs qui apportent un soutien financier aux entreprises et à mettre en place un plan de transition qui intègre la possibilité d'apporter des fonds propres aux entreprises qui en auraient besoin.

L'accélération des procédures judiciaires de redressement doit permettre de traiter l'étalement supplémentaire du remboursement des prêts garantis par l'État. Dans ce cadre, le juge pourra décider de la prolongation du prêt garanti au-delà des six ans prévus initialement. Nous avons obtenu de la Commission européenne que la garantie de l'État puisse être maintenue en cas de prolongation.

Sur le sujet de La Poste, Monsieur Launay nous a remis un très bon rapport qui met en exergue la question du rythme d'attribution et de livraison du courrier et les pertes que cela représente pour La Poste, en même temps que la nécessité d'adapter en profondeur le service postal. Le service actuel n'est pas tenable : le volume d'envoi de courrier est en chute libre, ce qui impose d'adapter le dispositif structurellement. Je pense qu'il est bon de débattre des ajustements nécessaires du service public, de discuter les propositions qui peuvent être faites, avant de parler des compensations. Jérôme Bascher m'a posé la question ; il y aura évidemment des compensations. Mais avant de parler argent, je pense qu'il faut parler du service public postal que nous voulons pour les années futures.

S'agissant du plan de relance 2, je recommande vivement de mettre d'abord en œuvre le plan de relance 1, et c'est exactement ce que nous faisons. Je suis toujours stupéfait par cette manie que nous avons, dès lors que nous avons voté et décidé quelque chose, de nous projeter vers quelque chose de nouveau. Le plus difficile n'est pas d'inventer systématiquement un nouveau plan, mais d'appliquer celui qui a été décidé, c'est-à-dire de s'assurer que l'argent pour les pistes cyclables, pour la décarbonation des entreprises, pour la digitalisation des PME, pour la transformation des bâtiments, pour la réduction des émissions des gaz à effet de serre, arrive dans les territoires, dans les ménages et les entreprises. C'est mon travail quotidien. Je fais le point toutes les semaines avec le secrétaire général du plan de relance pour m'assurer de sa bonne mise en œuvre. Par ailleurs, il me semble que ces 100 milliards d'euros sont bien calibrés. Ils correspondent au montant qui était nécessaire pour faire redémarrer l'économie française.

Les mots ont un sens. Un plan de relance est là pour relancer l'économie. Il n'est pas là pour mettre l'économie sous perfusion en permanence. Or, si j'en crois les chiffres du FMI, de l'OCDE, de la Commission européenne et d'autres instituts statistiques, nous sommes dans la bonne direction. France Relance marche bien et marche vite. Nous avons déjà engagé près de 35 milliards d'euros sur les 100 milliards. Nous allons recevoir des financements européens au mois de juillet, grâce à la pression que nous avons mise sur nos partenaires européens pour qu'ils adoptent la décision « Ressources propres ». Le plan de relance va nous permettre d'atteindre le chiffre de croissance que nous souhaitions en 2021.

Ensuite, se posera la question de savoir si des investissements plus importants seront nécessaires. Il ne s'agit pas là de relance, mais d'investissements dans des technologies critiques pour permettre à la France et à l'Union européenne de faire jeu égal avec la Chine et les États-Unis. Une fois que l'on aura relancé la machine économique, que l'on aura retrouvé, début 2022, le niveau d'activité que nous avons avant la crise, exploit qui sera atteint grâce à nos efforts de protection de l'économie, nous serons toujours à un niveau de croissance structurellement inférieur à celui des États-Unis ou de la Chine. Le Président de la République et moi-même ne nous en satisfaisons pas. C'est une question que j'ai posé à nos partenaires européens ; profitons-nous de cette crise pour nous remettre à niveau et augmenter notre potentiel de croissance, ou nous contentons-nous de revenir au *statu quo ante* ? Très concrètement, au-delà de ce choix stratégique, plusieurs questions sont posées. Est-ce que l'Europe souhaite avoir sa propre constellation à orbite basse, ou dépendre des Américains et de la Chine ? En termes de semi-conducteurs miniaturisés, qui sont indispensables à l'industrie au XXI^{ème} siècle, dépendons-nous de Taïwan ou des États-Unis, ou développons-nous notre propre fabrication et notre indépendance ? Cette question se pose également pour l'intelligence artificielle, le *cloud*, la santé, les biotechnologies. Est-ce qu'il faudra investir plus, pour être au même niveau que la Chine et les États-Unis ? Nous travaillons d'arrache-pied sur cette question stratégique pour la France et le continent européen. Elle va se poser dès la rentrée. Cette crise peut être l'occasion d'augmenter notre potentiel de

croissance. Ce n'est donc pas d'un plan de relance 2 dont il s'agit, mais bien d'investissements supplémentaires.

Concernant la tenue d'un débat parlementaire sur les aides, je pense que justement, le débat sur le PLFR doit servir à discuter les choix que nous avons faits. Par exemple, sur le fonds de solidarité, nous avons fait un choix, qui a demandé des semaines de discussions, pour savoir si on maintenait le fonds en l'état ou si on le modifiait pour le rendre plus précis, plus ciblé et dégressif. Nous avons fait le deuxième choix : nous avons décidé que le fonds de solidarité serait d'abord fléché vers les entreprises les plus touchées par la crise. Nous allons permettre à des entreprises qui redémarrent dans des conditions dégradées de bénéficier du fonds de solidarité, de manière dégressive. Un restaurant, par exemple, qui redémarre en juin, bénéficiera d'une aide équivalente à 40 % de sa perte de chiffre d'affaires par rapport à 2019, en juillet ce sera 30 %, puis en août 20 %, car son activité devrait être revenue à la normale. À la fin du mois d'août, nous ferons le bilan pour voir si cela correspondait bien à la demande des entreprises.

Concernant la question de Sophie Taillé-Polian sur la majoration de la réduction d'impôts applicable aux dons au profit d'associations culturelles, la réalité c'est que ces associations culturelles ont perdu beaucoup de recettes au cours de l'année passée, à cause des règles sanitaires. Par exemple, l'Église catholique estime à 90 millions d'euros les pertes consécutives aux deux confinements de l'année 2020, c'est-à-dire près de 20 % de ses recettes courantes. L'ensemble des associations culturelles ont souhaité bénéficier d'une majoration de la réduction d'impôt. Il vous est proposé ici de porter le taux de réduction à 75 %. Cette réduction d'impôt est évidemment plafonnée et serait limitée à deux ans.

Présidence de M. Claude Raynal, président

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – D'abord, je souhaiterais revenir sur les 350 millions d'euros consacrés à l'agriculture. C'est une première tranche, qui s'inscrit dans l'objectif, fixé par le Premier ministre, d'une indemnisation des dégâts du gel à hauteur de 1 milliard d'euros. Nous connaissons l'ampleur des dégâts et pertes des exploitations agricoles au fur et à mesure des récoltes. Ces 350 millions nous permettent d'y faire face. Ils viennent également financer une aide aux bovins allaitants, à hauteur de 60 millions d'euros, ainsi qu'à l'indemnisation de la grippe aviaire et de la jaunisse de la betterave, avec des montants similaires. Un complément d'aide au stockage viticole est également financé, pour 10 millions d'euros. Enfin, ils viennent renforcer le fonds des calamités agricoles. Nous travaillons encore pour préciser l'ampleur des dégâts et pertes, mais cette première tranche de 350 millions d'euros nous permet de faire face aux premiers engagements.

En ce qui concerne l'agriculture, je précise également que le Premier ministre a annoncé un doublement de l'enveloppe consacrée aux investissements pour l'adaptation aux évolutions climatiques. Ce doublement ne trouve pas de traduction dans le PLFR que nous présentons, car nous pouvons le faire par voie réglementaire dans le cadre de la répartition des crédits consacrés au plan de relance.

En réponse à Madame Taillé-Polian, je précise que le bénéfice du fonds de solidarité pour les travailleurs indépendants est possible, dès lors qu'ils remplissent une condition qui s'impose à l'ensemble des entreprises, c'est-à-dire l'existence d'une perte d'activité de 50 %.

En ce qui concerne les transferts de recouvrement, notamment le passage d'un certain nombre d'éléments de fiscalité de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) à la direction générale des finances publiques (DGFIP), je conteste absolument tout ce qui a été écrit dans les articles de presse que vous avez mentionnés. L'État n'abandonnera pas les créances qui lui sont dues. Nous travaillons effectivement à une harmonisation des modalités de recouvrement forcées, parce que parmi les recouvrements que la DGFIP doit faire en lieu et place de la DGDDI, il y a des recouvrements forcés, avec des modalités différentes entre les deux administrations. Nous ne renonçons évidemment pas aux créances que l'État peut détenir. Les chiffres dont nous disposons sur ces transferts de recouvrement sont rassurants : l'efficacité de la DGFIP est avérée. Je ne prends qu'une illustration : la TVA sur le pétrole, qui a fait l'objet d'un transfert de recouvrement le 1^{er} janvier 2021. La première échéance déclarative, le 2 janvier, affiche un taux de recouvrement de 99,2 %, pour un peu moins de 890 millions d'euros, ce qui est conforme à nos objectifs. Cela démontre que nous ne perdons pas en efficacité de recouvrement en passant d'une administration à l'autre. Je précise d'ailleurs, même si cela ne concerne pas la fiscalité, que parfois les mouvements sont inverses, et voient des missions transférées à la DGDDI. Je pense notamment à une expérimentation que nous mènerons sur le port du Havre, de transfert des opérations de contrôle de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes vers la DGDDI afin de gagner en efficacité et limiter le nombre d'intervenants.

S'agissant de la situation financière des collectivités territoriales, les comptes arrêtés pour l'année 2020 attestent d'une situation dégradée par rapport à 2019, mais aussi extrêmement préservée par rapport à celles de l'État et de la Sécurité sociale. La diminution des recettes réelles de fonctionnement se situe autour de 1 % et la progression des dépenses de fonctionnement est estimée à environ 0,5 %. Nous avons même observé avec surprise que 91 % des communes de moins de 3 500 habitants ont vu leur épargne brute augmenter du fait d'une baisse de leurs dépenses plus forte que leur diminution de recettes, alors que des communes de plus grande taille ont été amenées à réaliser des dépenses plus importantes pour financer des mesures sanitaires. L'épargne brute des collectivités territoriales s'élève à 31,5 milliards d'euros, soit au même niveau qu'en 2018, et les dotations exceptionnelles à l'investissement apportées cette année viennent d'une certaine manière compenser la perte constatée entre 2019 et 2020. L'épargne brute des communes et intercommunalités a baissé de 7,5 %. Si nous nous sommes beaucoup inquiétés de la situation des communes et intercommunalités de montagne, nous constatons que la baisse moyenne de l'épargne brute de ces collectivités est en réalité limitée à 2,5 % du fait des mécanismes de protection, et notamment ceux de garantie des recettes fiscales, qui ont été plus efficaces et davantage mobilisés pour les collectivités qui ont des structures de recettes particulières, et percevant notamment le produit de la taxe de séjour, de la taxe sur les casinos et de la taxe sur les remontées mécaniques. Ces trois éléments de fiscalité sont ceux qui ont fait l'objet de la plus forte dégradation, mais sont donc également ceux qui ont été le plus protégés par la mise en œuvre des mécanismes de compensation.

Quand on regarde la totalité des dépenses et des recettes des collectivités territoriales, on constate qu'alors qu'elles affichaient un solde positif de 1,2 milliard d'euros en 2019, le solde est descendu à l'équilibre en 2020, du fait du léger effet de ciseau que j'ai indiqué. Le solde attendu pour 2021 devrait être de 1,5 milliard d'euros, soit, si nos prévisions s'avèrent juste, un niveau supérieur à celui de 2019, qui était considérée comme une bonne année pour les finances locales.

Les dispositifs mis en œuvre me semblent donc suffisamment protecteurs et bien calibrés à ce stade pour donner aux collectivités territoriales la capacité de participer au plan de relance.

Je précise que ces chiffres que je vous livre sont macroéconomiques et que, bien évidemment, il existe des différences selon les territoires. Personne ne niera par exemple le fait que certains départements ont dû faire face à une hausse très importante de leurs dépenses d'allocations individuelles de solidarité ou que, selon la structure des recettes des collectivités territoriales, les résultats peuvent être différents lorsqu'ils sont pris individuellement.

M. Charles Guené. – Je souhaite revenir sur la question des régions, qui a déjà été abordée. Est-on certain du bon calibrage de l'enveloppe de 200 millions d'euros envisagée dans le cadre de l'article 10 ? L'estimation des pertes de recettes repose en effet, comme l'indiquait hier M. Joël Giraud dans l'hémicycle, sur des calculs complexes, certaines collectivités territoriales étant plus fragiles que d'autres... Les services déconcentrés disposeront-ils d'une certaine latitude dans la mise en œuvre du dispositif, pour appréhender plus finement la situation particulière de certaines d'entre elles ?

M. Pascal Savoldelli. – M. le Ministre, vous avez fait partager certains de vos étonnements, je vais donc faire état des miens. L'Association des maires de France estime une perte de recettes de 2 milliards d'euros, soit un montant hors de proportion par rapport aux 200 millions d'euros évoqués concernant le dispositif de compensation prévu à l'article 10... Je ne crois pas que les associations d'élus « dramatisent » ou manquent de responsabilité. Il va falloir expliquer ce décalage, afin d'éviter des polémiques inutiles, comme lorsque M. Le Maire avait pu reprocher aux communes d'avoir augmenté leur taxe foncière. La chute de 7,5 % de l'épargne brute que vous évoquiez est tout de même importante. Je serai plus prudent que vous avant de conclure à une « bonne santé » financière des collectivités territoriales.

Enfin, vous avez prévu 1 milliard d'euros pour faire face à des éventuelles dépenses imprévues. Comment, en tant que parlementaire, puis-je me prononcer sur ces crédits ? Un effort de transparence me paraît devoir être mené.

M. Jean-Marie Mizzon. – Chacun peut convenir que la relance a besoin de tous pour réussir, avec au premier rang les collectivités territoriales. Je souscris à la remarque de ma collègue Sylvie Vermeillet : une rallonge de la DETR aurait été bienvenue.

Le gel des délibérations d'exonération ou d'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a privé un certain nombre de communes de recettes, alors que certains particuliers ont ainsi bénéficié d'un effet d'aubaine. Est-il prévu de revenir sur ce gel ?

M. Philippe Dallier. – Je me réjouis des 700 millions d'euros que le Gouvernement va rajouter pour l'hébergement d'urgence. En 2020, il avait fallu attendre le quatrième projet de loi de finances rectificative et donc le mois de novembre, pour ajouter 450 millions d'euros de crédits qui se sont avérés insuffisants pour « boucler » l'année, de sorte qu'il a manqué plus de 100 millions d'euros... Les crédits votés en loi de finances initiale pour 2021 étaient encore inférieurs de 200 millions d'euros à ceux consommés en 2020. Est-ce qu'avec ces 700 millions d'euros nouveaux, vous êtes certains de pouvoir passer l'année dans de bonnes conditions, et donc sans que les associations gérant les places

d'hébergement supplémentaires qui ont été ouvertes dans le contexte de la crise ne soient contraintes de faire de l'avance de trésoreries pour le compte de l'État ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – L'estimation de 200 millions d'euros pour le dispositif relatif aux régies s'appuie sur un état des lieux. Certaines régies organisées en service public industriel et commercial ont recours à des salariés de droit privé et ont donc été éligibles à des dispositifs d'aide tel que le chômage partiel. D'autres régies bénéficient des recettes, notamment fiscales, de la collectivité et ont donc bénéficié d'une protection globale du niveau des recettes au même titre que la collectivité. Mais certaines régies sont organisées en service public administratif, ou bien en service public industriel et commercial avec des agents publics. Il y a parfois des incohérences, souvent involontaires, entre la nature de l'activité, la nature des recettes, la nature des contrats établis avec les agents et les capacités contributives auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ou l'Unedic selon le cas. Il s'agit par exemple de stations de ski, de stations thermales, d'équipements qui fonctionnent très bien depuis des décennies sans qu'on se soit jamais inquiété d'une incohérence entre le régime juridique et la nature des activités. Les 200 millions d'euros me paraissent suffisants et nous pourrions y intégrer, au moyen d'amendements, des régies en délégation de service public.

Nous ne sommes pas sur une logique de guichet ; l'État pourra connaître le montant payé aux régies par subvention directe, sans déconcentrer le dispositif car il sera fondé sur des paramètres. Le nombre des communes et intercommunalités inscrites sur les réseaux d'alerte de la DGFIP reste stable.

Les deux milliards d'euros annoncés par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) concernent les pertes de recettes tarifaires. Nous garantissons les recettes fiscales et domaniales des collectivités en 2020 sur la base de la moyenne 2017-2019 et, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, ce filet de sécurité a été reconduit pour les recettes fiscales, mais pas pour les recettes tarifaires qui ont pour contrepartie des économies de constatation difficiles à mesurer. La situation financière des collectivités est mieux préservée que celle de l'État et la Sécurité sociale et il est normal que les trois catégories d'administrations publiques contribuent, à des degrés différents, à la réponse à la crise. L'épargne brute des communes et des intercommunalités baisse de 7,5 % entre 2019 et 2020, mais le niveau d'épargne brute en 2019 était particulièrement important.

Les recettes fiscales ont été maintenues : loin de nos craintes initiales, les droits de mutation à titre onéreux ont baissé de 2 % seulement pour les départements et de 3,6 % pour les communes. De même, les recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ne s'effondrent pas mais diminuent de 1,1 % seulement.

Nous veillons à ce que la durée du gel des taux soit conforme à ce qui a été voté, c'est-à-dire l'année des bascules de fiscalité, afin que les collectivités retrouvent ensuite une liberté de vote des taux et des exonérations, notamment pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Un certain nombre de rôles complémentaires sont en cours d'enregistrement, afin que la compensation à laquelle nous nous sommes engagés soit complète.

Les 700 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence nous paraissent bien calibrés et leur ouverture dès maintenant devrait éviter les difficultés de gestion que vous avez évoquées.

S'agissant enfin de l'ouverture de crédits de 1,5 milliard d'euros sur la dotation pour les dépenses accidentelles et imprévues, le projet de loi de finances rectificative devrait être promulgué autour du 15 juillet et, si nous étions confrontés à des besoins imprévus, nous aurions besoin de cette enveloppe de précaution. En effet, nous ne pourrions pas réunir le Parlement avant la rentrée et nous ne pourrions pas prendre un autre décret d'avance puisque celui que nous avons pris atteignait les limites prévues par la loi organique relative aux lois de finances.

M. Claude Raynal, président. – Nous vous remercions, ainsi que le ministre Bruno Le Maire, d'avoir répondu à nos questions.

La réunion est close à 18 h 30.

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

Jeudi 3 juin 2021

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2021

M. Claude Raynal, président. – Nous recevons ce matin M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, dans ses fonctions de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Le Haut Conseil a en effet rendu, le 31 mai dernier, son avis relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour 2021, sur lequel nous avons auditionné hier après-midi MM. Bruno Le Maire et Olivier Dussopt.

Je rappelle que le projet de loi que nous a transmis le Gouvernement repose sur une prévision de croissance en volume de 5 % et évalue le déficit public à 9,4 % du PIB en 2021, soit environ 226 milliards d'euros. Le solde structurel s'établirait, quant à lui, à 6,3 % du PIB potentiel prévu pour 2021 en loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. L'endettement public, enfin, atteindrait 117,2 % du PIB, soit un peu moins de 2 710 milliards d'euros.

Aux termes des dispositions de l'article 15 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil a un mandat précisément défini : il est saisi par le Gouvernement de l'article liminaire des projets de loi de finances rectificative. Il lui appartient d'apprécier la cohérence du projet de loi de finances rectificative au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques et des prévisions macroéconomiques retenues pour l'élaboration de ce projet de loi.

Vous nous indiquerez donc quelles sont vos appréciations sur ces sujets et peut-être, en réponse aux questions, sur d'autres aspects de la trajectoire de nos finances publiques.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques. – Merci de m'inviter à nouveau devant votre commission pour vous présenter les principales conclusions de notre avis relatif au premier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021.

Voilà un an jour pour jour que j'occupe les fonctions de Premier président de la Cour des comptes ; en juin dernier, je renouais ainsi avec une institution, le Haut Conseil des finances publiques, que j'avais portée sur les fonds baptismaux en 2012, lorsque j'étais ministre des finances, à un moment où la révision de la gouvernance économique était devenue nécessaire dans le sillage de la crise économique de 2008 et de celle des dettes publiques souveraines de 2010-2011.

La crise économique et sanitaire que nous traversons depuis plus d'un an est de nature différente ; elle appelle un nouvel ajustement de notre cadre des finances publiques.

Au cours de l'année dernière, le Haut Conseil a rendu sept avis, cette activité inhabituellement soutenue reflétant le caractère inédit de la crise et donc des réponses apportées. Deux principaux constats découlent de ces avis : l'obsolescence de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 adoptée en janvier 2018 et le caractère absolument fondamental de la soutenabilité de notre endettement public. Après le bond de près de 20 points de PIB que nous connaissons entre l'avant et l'après-crise, il conviendra de maîtriser le niveau de notre dette publique afin de le faire refluer à moyen terme.

L'avis du Haut Conseil sur le premier PLFR pour 2021 renforce la portée de ces deux constats, lesquels, d'ailleurs, se font écho, appelant à la définition d'une nouvelle stratégie d'action qui prendra la forme, le moment venu, d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques, à l'aube d'un nouveau quinquennat.

J'aurai d'ailleurs le plaisir de revenir prochainement devant vous en tant que Premier président de la Cour des comptes pour vous exposer un ensemble de recommandations que la Cour formule afin de guider l'élaboration de cette stratégie. Dans cette perspective, nous remettons au Premier ministre, dans les semaines qui viennent, un audit extrêmement large qu'il nous a commandé.

J'en viens au présent avis.

Je vous indiquerai tout d'abord quelle est l'analyse du Haut Conseil sur les prévisions économiques du Gouvernement, puis formulerai plusieurs observations sur la trajectoire des finances publiques.

Le scénario macroéconomique présenté par le Gouvernement dans ce collectif budgétaire confirme le rebond de l'activité économique : après un recul de 7,9 % en 2020, le Gouvernement prévoit en effet une croissance de 5 % du PIB pour 2021, prévision inchangée par rapport à celle présentée en avril 2021. Il y a deux mois, le Haut Conseil avait qualifié ce scénario macroéconomique de « cohérent » vu le scénario sanitaire retenu d'une levée progressive à partir de mai 2021 des restrictions de déplacement et d'activité. Ce scénario

s'est globalement réalisé et nous maintenons aujourd'hui cette appréciation en tenant compte des informations conjoncturelles publiées depuis avril.

Après une légère contraction du PIB, disons une « stabilité baissière », au premier semestre 2021, la poursuite de la levée des restrictions devrait permettre un rebond très net de l'activité. Les enquêtes de conjoncture publiées par l'Insee laissent même présager une résorption un peu plus rapide que prévue des pertes d'activité. Le Haut Conseil a décidé d'accorder le qualificatif de « réaliste » à la prévision du Gouvernement ; mais la prudence doit rester l'orientation dominante compte tenu du caractère un peu décevant des données du premier trimestre et des aléas qui continuent d'entourer la situation économique – évolution de la situation sanitaire, comportement de consommation des ménages, solvabilité des entreprises.

Au total – c'est l'essentiel –, nous considérons que la prévision de croissance du Gouvernement, 5 %, est réaliste pour 2021. Nous estimons par ailleurs que les prévisions d'emploi et de masse salariale sont plutôt prudentes. Quant à l'inflation, elle pourrait se révéler un peu supérieure à la prévision du PLFR, ce qui pourrait soutenir les regains de recettes publiques.

J'en viens aux prévisions de recettes et de dépenses du Gouvernement.

Depuis le programme de stabilité (PSTAB), le scénario de finances publiques a été révisé pour prendre notamment en compte le prolongement de certains dispositifs de soutien. Le niveau des dépenses publiques est ainsi revu en très forte hausse par rapport à la loi de finances initiale, pour s'établir à 60,6 points de PIB en 2021. Par rapport à 2020, les dépenses croissent de 66 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,6 %, portées avant tout par les dépenses « ordinaires », qui ne comprennent pas les mesures de soutien et de relance – ces dépenses ont augmenté de 41 milliards d'euros cette année. Les dépenses de soutien et de relance sont également en hausse, de 25 milliards d'euros par rapport à 2020 ; les crédits ouverts sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » sont en particulier en très forte hausse : ils passent de 6 milliards d'euros en loi de finances initiale à 44,7 milliards d'euros dans ce PLFR. Il faut souligner néanmoins que la majeure partie de ces crédits ont été ouverts avant ce collectif budgétaire par la voie réglementaire du report de crédits.

En dépit d'un environnement macroéconomique meilleur qu'en 2020, le déficit public se dégraderait donc en 2021, sous l'effet notamment de ces mesures supplémentaires, pour s'établir à 9,4 points de PIB, en hausse de 0,2 point de PIB par rapport à 2020. Cette prévision est entourée de deux types d'aléas qui jouent en sens inverse : dans un sens, le déficit pourrait être amoindri par un rebond économique plus vigoureux ou par une moindre montée en charge du plan de relance ; dans l'autre, le déficit pourrait être creusé par une nouvelle dégradation de la situation sanitaire ou par l'adoption de mesures additionnelles de soutien – ainsi de la réforme de la dépense fiscale applicable au gazole non routier annoncée par le Gouvernement.

Par ailleurs, le scénario de finances publiques prévoit une dégradation du solde structurel de 5 points entre 2020 et 2021 ; ce solde s'établirait à -6,3 points de PIB en 2021, mouvement très spectaculaire. Il convient toutefois de ne pas accorder trop de crédit à ces chiffres : d'abord parce qu'ils sont calculés sur le fondement de l'hypothèse de croissance potentielle de la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018, qui constitue une référence très clairement dépassée, ensuite parce que la méthode de comptabilisation des mesures de soutien a évolué entre 2020 et 2021. Ainsi, l'année dernière, elles étaient

considérées comme temporaires, « *one-off* », tandis qu'elles apparaissent désormais dans le solde structurel, ce qui est assez logique – un *one-off*, par définition, n'arrive qu'une fois.

En tout état de cause, l'ampleur du déficit structurel témoigne de la situation très dégradée des finances publiques de la France en 2021. Ce n'est pas faire preuve de catastrophisme que de le dire ni porter un jugement – cela, le Haut Conseil ne le fait pas, et la Cour des comptes s'exprimera plus en détail sur le fond. C'est simplement constater que la crise sanitaire a entraîné des mesures qui, pour nécessaires et légitimes qu'elles fussent – le fameux « quoi qu'il en coûte » –, ont aggravé une situation des finances publiques qui était déjà moins favorable que celle de nos partenaires avant 2019, même si la France était sortie de la procédure de déficit excessif.

Avec un déficit public plus creusé en 2021 qu'en 2020, en dépit du rebond de l'activité économique, le ratio de dette publique augmenterait de 20 points de PIB entre 2019 et 2021 pour atteindre plus de 117 points de PIB. Cette évolution appelle la plus grande vigilance sur le chemin de résorption du déficit public et sur la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques, dans un contexte où l'inflation, assez présente outre-Atlantique, semble menacer en Europe et où le niveau des taux d'intérêt, sans être préoccupant, reste extrêmement bas – mais nous sommes sortis du territoire négatif.

Avant de répondre à vos questions, je souhaiterais conclure en disant quelques mots d'un sujet qui me tient à cœur, celui de la gouvernance des finances publiques. Vous êtes en discussion avec vos homologues de l'Assemblée nationale sur une proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui prévoit notamment d'adapter le mandat du Haut Conseil. En la matière, je souscris aux modifications qui sont portées par les auteurs de cette proposition de loi organique. Le Haut Conseil est au service du débat démocratique, donc au service du Parlement. Or il arrive souvent que nous ne puissions répondre aux questions que vous lui posez, parce qu'elles sont hors de son mandat.

Quand je compare avec la quasi-totalité des pays européens, je constate que le mandat du HCFP est significativement plus étroit que celui des autres institutions budgétaires indépendantes, au détriment du débat public et de l'information du Parlement, et donc du poids de celui-ci dans les débats.

L'élargissement de la compétence du Haut Conseil à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, mais aussi à l'examen de la soutenabilité de la dette publique, me semble absolument nécessaire à la rénovation de notre cadre de gouvernance des finances publiques.

J'ajouterai trois ajustements complémentaires.

Le premier concerne l'appréciation de la trajectoire de finances publiques : pour que le HCFP puisse apprécier le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, il devrait pouvoir examiner les mesures nouvelles les plus significatives portées par les textes financiers. Par exemple, on pourrait envisager un seuil financier fixé par la loi organique pour que cette contre-expertise soit réservée aux seules mesures ayant une forte incidence sur ladite trajectoire.

Le deuxième ajustement a trait au suivi en continu de l'exécution de la trajectoire de finances publiques. Ce suivi pourrait être rendu plus opérationnel *via* une procédure d'identification des risques d'écart : le Haut Conseil pourrait suivre au cours de l'année la

réalisation de la trajectoire, et formuler un avis en cas de risque d'écart. Il s'agirait d'un mécanisme de préalerte, complémentaire du mécanisme actuel de correction, lequel n'a pas pleinement fait la preuve de son efficacité.

Le troisième est relatif à la simplification et à la clarification du mandat du Haut Conseil. Quelques dispositions pourraient faire ponctuellement l'objet d'ajustements, notamment celles relatives au délai de saisine, qui ne sont pas tout à fait satisfaisantes. Le présent avis l'illustre à nouveau : le HCFP n'a disposé pour examiner le PLFR que de cinq jours, réduits à moins de trois à l'issue de la saisine rectificative effectuée par le Gouvernement. Cette situation n'est pas conforme à ce que devrait être le fonctionnement d'une institution budgétaire indépendante. Chacun en est conscient, y compris au ministère des finances, et il est temps d'y remédier. Je suis, quant à moi, très attaché à la modernisation du cadre de gouvernance organique des finances publiques et à un travail harmonieux avec le Parlement, notamment avec votre commission. Ces réformes y contribueront.

M. Claude Raynal, président. – Merci pour votre présentation. La commission des finances du Sénat souhaite également disposer des délais nécessaires pour travailler les textes, qu'il s'agisse du PLFR ou de la proposition de loi organique (PPLO), dont nous ne savons pas encore quand elle sera examinée par l'Assemblée nationale.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je souscris au mot près aux propos de Claude Raynal.

Tandis que le pays est encore tourneboulé par la « valse des milliards » et les conséquences de la crise sanitaire, je ne suis pas certain que ce soit le bon moment pour mener une réforme de la gouvernance des finances publiques et être en mesure de prendre le recul nécessaire pour cela. Je nous invite plutôt à prendre le temps de la réflexion et à ne pas agir dans la précipitation.

Pour en revenir au projet de loi de finances rectificative, vous avez qualifié la prévision de croissance retenue par le Gouvernement de réaliste et de prudente ; elle est en effet crédible. L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) retient, quant à elle, une prévision de 5,8 %. Quels éléments justifient cet écart significatif, qui représente en valeur absolue près de 20 % ?

Nous assistons depuis janvier 2021 à une remontée progressive du taux des obligations françaises à dix ans. Quelles conséquences en tirez-vous sur notre endettement à moyen terme ?

Enfin, vous appelez à la grande vigilance sur le chemin de la résorption du déficit public et sur la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques. Cela suppose d'anticiper sur la méthode et la stratégie de cette maîtrise de la dépense publique, une fois le pire de la crise derrière nous. Or, jusqu'à présent, le Gouvernement est resté muet sur ce point, quand des ministres ne manquent pas d'annoncer de nouvelles mesures pérennes en dépenses. Ne craignez-vous pas qu'il soit de plus en plus difficile de retrouver le niveau de déficit d'avant-crise ?

M. Claude Raynal, président. – Quels sont les facteurs qui expliquent la remontée de l'inflation ? Celle-ci présente-t-elle un caractère durable ? Quels peuvent en être les effets sur les taux d'intérêt et la charge de la dette ? Les informations à cet égard sont en effet très disparates, s'agissant notamment de l'impact de la politique américaine.

M. Pierre Moscovici. – Le HCFP estime que la prévision de croissance de 5 % présentée par le Gouvernement pour 2021 est réaliste. Elle est certes plus basse que celle de l'OCDE, mais le contexte d'incertitude qui s'est installé depuis le début de la pandémie invite à prendre du recul par rapport aux chiffres macroéconomiques.

La prévision gouvernementale tient compte de la révision à la baisse de la croissance du PIB pour le premier trimestre, de + 0,4 à - 0,1 point. L'acquis de croissance pour 2021 diminue à l'issue du premier trimestre de 0,6 point, et passe de 4,1 à 3,5. Cet effet explique en partie l'écart entre la prévision du Gouvernement et celle des autres institutions, qui ne l'intègrent pas encore. Du fait de la volatilité, de l'élasticité et de la réactivité de l'économie, on peut cependant attendre de bonnes surprises. Aussi le chiffre de 5 % est-il certes réaliste, mais aussi quelque peu prudent.

Les taux d'intérêt auxquels la France emprunte ont augmenté en 2021, c'est un fait. Les taux des obligations françaises à dix ans se situent désormais à + 0,17 %, alors qu'ils étaient à - 0,38 % en décembre 2020. Cette hausse n'est pas propre à la France mais commune aux États européens et aux États-Unis. La hausse des taux est le reflet d'anticipations positives dans le cadre du redémarrage, encore progressif, des économies : les investisseurs anticipent, à la fois, un peu plus de croissance et un peu plus d'inflation, du fait de la levée des restrictions d'activités et de déplacements liée à la montée en puissance des campagnes de vaccination et aux plans de relance américain et européen.

Parmi les causes possibles de l'inflation figurent les tensions et perturbations affectant les prix de l'énergie et des matières premières, la réouverture des services et des commerces ainsi que des goulets d'étranglement temporaires dans les chaînes de production. Une inflation persistante pourrait être favorable au solde, en jouant sur les recettes, mais aussi avoir un effet négatif sur les taux d'intérêt qu'elle pousserait à la hausse. C'est donc à surveiller de très près.

Je lis les écrits économiques sur l'inflation, par exemple ceux de Raymond Barre, qui fut considéré comme le meilleur économiste de France. Au final, je constate que l'on ne sait pas grand-chose sur le sujet. Les banques centrales sont confrontées à une grande question : l'inflation semble de retour aux États-Unis, pour des raisons différentes de celles que nous connaissons. Les plans de relance affichent dans ce pays une tout autre dimension que chez nous, ce dont certains se félicitent, quand d'autres estiment qu'ils risquent d'entraîner un risque de surchauffe ; c'est notamment le point de vue de l'économiste et Secrétaire du Trésor Janet Yellen, qui craint une réaction de la Réserve fédérale (FED) et une hausse des taux d'intérêt. En Europe, on observe non pas de contagion mécanique, mais une reprise extrêmement limitée de l'inflation, qui ne semble pas de nature à changer à ce stade la guidance de la politique monétaire. Je ne m'engagerai pas davantage sur ce terrain, car la prudence est de rigueur.

Les taux d'intérêt demeurent donc bas et leur augmentation est très limitée. Néanmoins, cet enjeu est crucial pour la soutenabilité de nos finances publiques. Cette remontée des taux, extrêmement légère et indolore, doit servir de piqure de rappel. Il est imprudent de penser que l'on peut faire n'importe quoi en matière de finances publiques parce que les taux d'intérêt seraient éternellement bas.

Si la remontée des taux observée au cours des dernières semaines devait se poursuivre ou s'accélérer, elle pourrait avoir des conséquences notables sur la prévision

d'évolution de la charge d'intérêt. Voilà pourquoi le Haut Conseil appelle à la plus grande vigilance sur la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques à moyen terme.

Comme vous l'avez noté, la charge de la dette s'est réduite avec la baisse des taux, mais la forte croissance de la dette publique la rend plus sensible à une hausse des taux d'intérêt. C'est incontestablement un point de vulnérabilité. L'Agence France Trésor estime qu'une hausse d'un point du taux d'intérêt renchérirait la charge d'intérêt de la dette de 2,5 milliards d'euros la première année, et de 28,9 milliards d'euros à l'horizon de dix ans, une estimation plus forte que celle réalisée avant la crise sanitaire.

Je ne m'engagerai pas trop à ce stade sur la question du déficit public. J'y reviendrai dans le cadre du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et dans le cadre de l'audit demandé par le Premier ministre. Pour répondre au rapporteur général, si l'on veut revenir au déficit d'avant-crise – je rappelle qu'à l'époque, la France était certes sortie de la procédure de déficit excessif, mais le taux était encore autour de 3 % –, il faudra, en toute hypothèse, du temps, et même pas mal de temps ! La question est : combien de temps ? Quels seront les choix faits pour infléchir la courbe de la dette et celle des déficits ? J'aurai l'occasion de vous présenter des scénarios plus élaborés, mais ce n'est pas le rôle du Haut Conseil des finances publiques. Monsieur le rapporteur général, vous avez raison : nous ne sommes pas prêts de revenir au niveau d'avant la crise avant plusieurs années. C'est une question de choix et de débat public et politique.

M. Marc Laménie. – Ma question sera simple : quelle est votre position ou votre analyse concernant le lien entre l'État et les collectivités territoriales ? L'État reste le premier partenaire financier des collectivités territoriales, qui sont des acteurs importants de la relance, notamment pour soutenir le secteur du bâtiment et des travaux publics. En termes de finances publiques, quel est l'impact, direct ou indirect, sur les collectivités territoriales ?

M. Roger Karoutchi. – Je ferai d'abord une observation qui témoignera de mon optimisme légendaire... Au printemps dernier, j'avais fait remarquer à Bruno Le Maire que ses prévisions étaient sympathiques, mais que nous n'étions pas sortis de la crise sanitaire. Il m'avait répondu qu'une deuxième vague n'était pas certaine... Le rapporteur de la mission commune d'information pour l'évaluation des effets des mesures de confinement que je suis pour le Sénat est d'autant plus inquiet que les dernières auditions ne sont pas très rassurantes : certes, nous vaccinons, mais on constate que l'Australie reconfine, que l'Amérique latine et l'Asie du Sud-Est ne sont pas un détail, et que l'épidémie repart dans le sud-ouest de la France. Le choix du Gouvernement de faire comme si la crise sanitaire était derrière nous pour nous inciter à nous remettre au travail n'est-il pas désespérément optimiste au point de n'être pas réaliste ?

Ma question est liée à cette observation. Ces dernières années, surtout ces derniers dix-huit mois, le « quoi qu'il en coûte » est devenu la réponse d'un gouvernement qui souhaite rassurer sa population et veut le calme social, mais qui nous met en réalité dans des situations épouvantables !

Autant la prise en charge des besoins sociaux est une nécessité absolue, autant le fait de dire publiquement que l'on dépensera « quoi qu'il en coûte » est financièrement une folie. Les États voisins ne l'ont pas fait, et ils n'ont pas eu plus de morts ou de patients hospitalisés que nous. Monsieur le Premier président, vous dites qu'il faudra plusieurs années pour réduire le déficit. Comment nos concitoyens vont-ils réagir quand, après avoir eu tous les droits, toutes les possibilités, l'argent facile et distribué, on leur dira qu'il faut réduire les

déficits et faire des efforts ? Est-ce compréhensible pour l'opinion publique alors que l'on a instillé l'idée que, quoi qu'il en coûte, l'État est là ?

M. Dussopt était venu nous dire que nous allions mettre fin au « quoi qu'il en coûte »...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – En janvier !

M. Roger Karoutchi. – Il s'est fait taper sur les doigts ! Résultat des courses, on est revenu en arrière. Le ministre du budget était bien conscient il y a quelques mois que cette voie était impossible à tenir.

M. Michel Canévet. – Je partage totalement les inquiétudes de Roger Karoutchi. Quelles seront les réactions de la population et des corps intermédiaires après avoir obtenu des réponses fortes à des demandes légitimes, quand il faudra instaurer la rigueur ? Monsieur le Premier président, le Haut Conseil a-t-il pu évaluer l'impact sur la croissance future des politiques qui sont mises en œuvre ?

En tant que législateurs, on peut s'interroger sur la réalité des données qui nous sont communiquées. Lors de la discussion du PLFR 4 il n'y a pas si longtemps, on nous annonçait un déficit du budget de l'État de 222,9 milliards d'euros ; le projet de loi de règlement prévoit un déficit de 178,1 milliards d'euros, soit un écart très significatif qui nous conduit à nous poser la question de la sincérité des propositions formulées dans les projets budgétaires. Qu'en pense le Haut Conseil des finances publiques ?

Dernière question, on parle du budget de l'État, mais une forte composante des déficits publics provient des administrations de la sécurité sociale, dont le déficit est prévu à un peu moins de 50 milliards d'euros. Avez-vous, à ce stade de l'année, des informations sur ce que pourrait être le déficit de la sécurité sociale en 2021 ?

M. Claude Raynal, président. – Les questions de mes collègues portent aussi bien sur votre travail en tant que Premier président de la Cour des comptes que sur celui de président du Haut Conseil. Vous nous apporterez certainement une réponse plus complète dans quelques jours.

M. Philippe Dallier. – Je vais continuer dans le genre pessimiste... J'ai comme un sentiment d'apesanteur partagé par beaucoup de Français : la crise est là, mais au nom du « quoi qu'il en coûte », on peut répondre à toutes les demandes et attentes. Avec la campagne présidentielle qui se profile à l'automne prochain, on se demande si les futurs candidats auront le courage de dire un certain nombre de choses difficiles...

Mais l'information du jour n'est-elle pas tout simplement la tribune, dans le *Financial Times*, de Wolfgang Schäuble qui semble marquer, de l'autre côté du Rhin, une certaine impatience, notamment vis-à-vis de la France ? Je pense que c'est ainsi qu'il faut la lire. Je ne vois pas venir le moment où nous allons expliquer aux Français comment nous allons redresser la situation, à un rythme qui devra probablement être plus important que ce qu'on avait pu imaginer, notamment si les taux d'intérêt remontent.

Le Premier président peut-il nous donner son avis sur cette tribune ?

M. Christian Bilhac. – Je voulais poser une question sur la situation des collectivités territoriales, mais elle a déjà été formulée par Marc Laménie.

Roger Karoutchi l'a rappelé, il faut faire preuve de prudence et de modestie dans la situation actuelle. À l'automne dernier, on nous présentait diverses prévisions qui étaient basées sur une disparition de la pandémie. On sait ce qu'il est advenu... Il ne faut pas considérer que la pandémie est derrière nous et que nous allons retrouver une situation sanitaire normale : c'est envisageable, mais ce n'est pas certain.

Il faudra payer le « quoi qu'il en coûte », avoir le courage de le dire à nos concitoyens. Il fallait prendre des mesures d'urgence et de soutien, mais après le traitement il convient de passer à la convalescence et à la rééducation. Dans cette situation difficile sur le plan des équilibres financiers, il va falloir faire des choix. Quelles seront, selon vous, les actions prioritaires sur le plan budgétaire dans les prochaines lois de finances ?

M. Claude Raynal, président. – Les questions s'adressent plutôt au Premier président... Monsieur le président du Haut Conseil, pouvez-vous nous apporter quelques éléments d'appréciation ?

M. Pierre Moscovici. – Le président de la commission des finances est un sage qui voit bien les problèmes... Je me permets de redire qu'il est nécessaire d'élargir le mandat du Haut Conseil des finances publiques. Les questions que vous posez ne relèvent pas toutes du mandat du Haut Conseil et pourtant, théoriquement, dans un univers bien conçu, une institution budgétaire indépendante devrait pouvoir vous délivrer des avis économiques plus éclairés. Je vais donc jongler avec mes deux casquettes, mais, très honnêtement, vos interventions plaident en faveur d'un élargissement raisonnable du mandat du HCFP pour que nous puissions avoir un débat plus éclairé, que nous devons diriger ensuite vers celui auquel nous avons les uns et les autres, en tant que représentants d'institutions, à rendre des comptes : le citoyen.

Les questions relatives aux collectivités territoriales et à la dette sociale s'adressent plutôt à la Cour des comptes ; j'aurai donc l'occasion d'y revenir, comme Premier président de cette institution, lorsque nous publierons le rapport sur *La Situation et les perspectives des finances publiques*, le rapport d'audit au Premier ministre, le rapport sur les finances publiques locales et celui sur la loi de financement de la sécurité sociale.

Dans le contexte de crise, le législateur a mis en œuvre, au travers des lois de finances rectificatives du printemps et de l'été 2020, des mesures de soutien aux collectivités territoriales, afin de lisser l'impact de la crise sur leurs recettes. Le plan de relance n'apporte pas de modification substantielle à ces mesures, mais il y a une territorialisation du plan de relance.

J'ai apprécié l'optimisme de certains sénateurs, qui relève en réalité de la prudence. Le HCFP souligne dans son avis, monsieur Karoutchi, que « *le déficit pourrait être creusé par une éventuelle dégradation de la situation sanitaire* ». On ne peut pas faire comme si la pandémie était derrière nous ; ce n'est pas le cas. Pour autant, il relève de la responsabilité de l'exécutif de prendre les mesures sanitaires nécessaires et de soutenir la relance de l'activité économique. Le scénario privilégié est celui d'une amélioration de la situation, même s'il faut demeurer très vigilant sur l'évolution de la situation sanitaire. Depuis un an et demi, la situation sanitaire, la situation économique et celle des finances publiques sont étroitement corrélées, le déterminant de base étant la situation sanitaire.

Sur le « quoi qu'il en coûte », le jugement à porter est nuancé. Chacun peut constater le rôle de l'État pour stabiliser la situation macroéconomique et préserver la

croissance ; personne ne dira, je pense, qu'il ne fallait pas prendre les mesures importantes pour soutenir ceux qui ont été privés d'activité et les entreprises et préserver la cohésion sociale. Les différents pays européens ont fait à peu près la même chose ; il s'est agi d'un mouvement coordonné à l'échelon européen, avec le soutien de la Banque centrale. Cela ne signifie pas que la situation de nos finances publiques soit meilleure que celle de nos voisins, ce n'est pas le cas, mais la réponse est comparable.

Cela dit, nous avons besoin d'un débat sur la soutenabilité de la dette en sortie de crise et sur la sortie du « quoi qu'il en coûte ». Je n'interviendrai pas dans ce débat politique, mais il est fondamental que nous puissions sortir du « quoi qu'il en coûte ». Du reste, c'est ce qui est en train de se produire : les mesures d'urgence sont petit à petit débranchées, elles ne dureront pas pour l'éternité, et c'est à ce sujet que je vous rejoins, monsieur le sénateur : nous avons un besoin fondamental de pédagogie. On ne peut pas laisser croire que les mesures se prolongeront *ad vitam æternam*, que la dépense publique peut croître infiniment, que la dette publique n'est pas un problème, ni que les taux d'intérêt resteront éternellement bas, puisque, pendant un moment, on s'endettait, mais la charge de la dette baissait. L'importance du stock de dette est une question déterminante. C'est pourquoi le HCFP et la Cour des comptes développeront l'idée qu'il faut assurer la soutenabilité de la dette publique. Les chemins politiques pour y parvenir peuvent différer, mais il faut traiter le problème.

Il est extrêmement compliqué de classer les dépenses entre urgence et relance. Certains dispositifs se trouvent à la frontière entre le soutien et la relance – l'activité partielle, par exemple – et les mesures n'ont pas le même impact financier selon qu'on les analyse en comptabilité nationale ou en comptabilité budgétaire.

J'en reviens tout de même au message central : il faut faire de la pédagogie sur l'après-crise, sur l'état de nos finances publiques et sur la soutenabilité de la dette. C'est le rôle de la Cour des comptes ; nous l'assumerons. Les pistes sont toujours de trois natures. Il faut d'abord une action sur la croissance. Toute stratégie de finances publiques à moyen terme repose nécessairement sur une stratégie de croissance ; il faut améliorer le niveau de croissance potentielle et de croissance effective. Cela passe par des investissements, en insistant sur la qualité de la dépense publique, afin de favoriser l'investissement, par exemple en matière d'écologie ou de numérique. Néanmoins, la croissance n'y suffira pas seule, il faut le dire. Une revue des dépenses publiques sera indispensable. Enfin, il y a un débat politique sur le niveau des prélèvements obligatoires ; je ne m'y engagerai pas.

J'en viens à l'article de Wolfgang Schäuble, que je connais bien, puisqu'il a été mon homologue comme ministre des finances. Nous n'étions pas toujours de la même opinion, mais c'est un ami et j'ai de l'admiration pour lui. Il pointe avec raison, dans son papier, le risque d'une expansion budgétaire et monétaire trop mécanique. À un moment, il faudra reprendre le chemin de la responsabilité ; on a fait ce qu'il fallait pendant la crise, mais quand celle-ci sera passée, il faudra revenir à une situation normale. Par ailleurs, Wolfgang Schäuble cite Keynes un peu quand ça l'arrange, sans mentionner les excédents allemands. Or, si les déficits budgétaires et de la balance des paiements constituent des déséquilibres macroéconomiques, la situation symétrique – l'importance des excédents budgétaires et de la balance courante – représente un autre déséquilibre macroéconomique, qui engendre une surépargne. Cette tribune a un grand mérite : elle rappelle la nécessité de mûrir le débat, à l'échelon européen, sur la gouvernance économique et budgétaire.

Le HCFP n'est pas compétent pour se prononcer sur la sincérité du budget de l'État, contrairement à la Cour des comptes, laquelle a souligné l'ampleur des reports de

crédits de 2020 sur 2021 – 30 milliards d’euros –, qui ne sont pas conformes au principe d’annualité budgétaire.

Voilà les réponses que je souhaitais apporter à vos questions. J’aurai l’occasion de revenir sur ces questions, d’ici quelques semaines, pour vous présenter les rapports de la Cour des comptes.

Je rappelle en conclusion un message simple : il faut regarder la situation de nos finances publiques en face. Il fallait répondre à la crise ; cela a été fait dans un cadre européen et la France a agi de manière comparable à ce qui s’est fait ailleurs, mais la situation de nos finances publiques est dégradée et la question de la soutenabilité de notre dette se pose ; il faudra donc faire des choix. Nous serons là pour alimenter ce débat à vos côtés.

M. Claude Raynal, président. – Avez-vous une idée de la date de publication de ces deux rapports ? Peut-on les espérer d’ici la fin juin ?

M. Pierre Moscovici. – Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques est dû au Parlement avant fin juin ; le délai sera largement tenu. Le rapport au Premier ministre dépend non pas de nous, mais de l’agenda des autorités de l’État ; toutefois, j’ai bon espoir que cela se fera bien avant la fin juin, car il serait logique que ce rapport soit remis avant l’autre.

M. Claude Raynal, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 12 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](#).

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

Mercredi 26 mai 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

**Réforme de la haute fonction publique - Audition de Mme Amélie de
Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques**

M. François-Noël Buffet, président. – Le 8 avril dernier, le Président de la République a confirmé son intention de réformer la formation des hauts fonctionnaires, notamment par la suppression de l'École nationale d'administration et la création d'un Institut **national** du service public (INSP). La réforme est plus large que celle d'une école, il s'agit d'une refonte des modalités d'accès aux fonctions publiques, en supprimant les statuts de corps de fonctionnaires pour favoriser les statuts d'emplois.

Cette réforme est annoncée de longue date. Dès avril 2019, le Président de la République avait missionné Frédéric Thiriez pour conduire une réflexion sur le sujet, dont les conclusions n'ont été dévoilées qu'en janvier 2020. Ce qu'envisage aujourd'hui le Gouvernement semble toutefois aller bien au-delà de ce qui était alors proposé.

Quel qu'en soit le contenu, la réforme de la fonction publique implique à la fois une intervention législative et la modification de plusieurs textes réglementaires. Pour ce qui est des modifications relevant de la loi, le Gouvernement a reçu une habilitation à intervenir par ordonnance par l'article 59 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui laissait très ouvert le champ de la réforme, puisqu'il autorisait le Gouvernement à organiser le rapprochement et modifier le financement des établissements publics et services qui concourent à la formation des agents publics pour améliorer la qualité du service rendu aux agents et aux employeurs publics ; à réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emplois de catégorie A afin de diversifier leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignements et développer leur formation continue afin d'accroître leur culture commune de l'action publique, aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé ; enfin, à renforcer la formation des agents les moins qualifiés, des agents en situation de handicap ainsi que des agents les plus exposés aux risques d'usure professionnelle, afin de favoriser leur évolution professionnelle. Le délai d'habilitation expirera le 7 juin prochain.

L'ordonnance prise sur ce fondement devait être adoptée ce matin en conseil des ministres, et vous deviez nous la présenter, mais son examen a été reporté à la semaine suivante. Merci d'être là malgré tout, et peut-être pourrez-vous nous faire quelques révélations.

En tout état de cause, cette réforme annoncée en passionne certains et en inquiète d'autres, qui s'interrogent sur deux plans. D'abord, s'agissant de la formation initiale des hauts fonctionnaires, la création d'une nouvelle école soulève chez certains quelque

scepticisme par rapport au modèle de l'École nationale d'administration (ENA) et à la plus-value réelle d'un nouvel institut.

Mais le débat porte surtout sur le statut futur de certains hauts fonctionnaires : qu'il s'agisse de ceux qui sont chargés de missions juridictionnelles, de ceux qui assurent des fonctions d'inspection, ou qui sont les chefs de l'administration déconcentrée de l'État dans les départements et les régions, à savoir les préfets. Les parcours de carrière de ces fonctionnaires doivent en effet absolument présenter des garanties en termes de compétence et, pour certains d'entre eux, d'indépendance, afin que des fonctions qui sont au cœur de notre État de droit puissent s'exercer dans des conditions satisfaisantes.

Mme Amélie de Montchalin, ministre de la transformation et de la fonction publiques. – Mesdames et messieurs les sénateurs, c'est un honneur pour moi de présenter devant votre commission l'ordonnance qui porte réforme de l'encadrement supérieur de l'État. Ce texte est un rendez-vous de l'État avec son histoire et avec son avenir, au service des Français et de la transformation de notre pays. Les hommes et les femmes qui servent notre pays répondront présent, comme ils l'ont fait pendant la crise sanitaire.

En 1945, une ordonnance jetait les bases d'un système administratif nouveau et forgeait, non sans résistance, une nouvelle génération de hauts fonctionnaires formés aux enjeux du XX^e siècle. Le monde n'est plus le même, les enjeux ont changé, la France de 2021 n'est plus celle de 1945. Elle a connu la décentralisation, la déconcentration – la Haute Assemblée le sait mieux que quiconque. Parallèlement, le système de gestion des corps, des recrutements, des carrières s'est rigidifié, loin de la promesse initiale de 1945. Pour y revenir et la tenir pour 2021, il faut la mettre à jour en relevant le défi de cette nouvelle crise, même si nous ne l'avons pas attendue pour engager cette réforme.

Celle-ci est profondément gaullienne et républicaine, elle répond à un engagement fort du Président de la République qui sera tenu, dans la continuité des réformes engagées depuis le début du quinquennat et dont je suis la bonne exécution au sein de mon ministère. Tant de gouvernements, tant de majorités ont promis de mener ce chantier majeur, sans toujours aller jusqu'au bout, parce que ce n'est jamais le bon moment, parce que c'est une réforme plus difficile que celles qui ont consisté à dépouiller l'État de ses forces vives à coups de rabet budgétaire et qui ont beaucoup affaibli nos services déconcentrés. Ce gouvernement, avec cette majorité, a le courage de faire face à ces défis pour refonder la formation et les carrières des cadres de l'état du XXI^e siècle, sans rien renier de la promesse de 1945.

J'ai tenu à venir devant le Parlement pour présenter cette ordonnance avant son adoption en conseil des ministres. Loin des caricatures, des postures, d'un certain nombre de détournements, je souhaite que nos débats d'aujourd'hui permettent de rappeler le sens et l'ambition de cette transformation. On peut être en désaccord avec cette réforme, quitte à ne pas toujours être cohérent avec les positions adoptées par le passé, mais lorsque je lis çà et là que nous supprimerions l'institution préfectorale ou que nous serions sur le point d'organiser un grand *spoils system* à l'américaine, les bras m'en tombent. Au débat d'idées, certains ont préféré la course à l'outrance électorale, ce qui me semble déplorable, s'agissant d'un sujet aussi important. Dans ce contexte préélectoral, il faut dénoncer toute tentative de récupération de notre haute fonction publique à des fins politiciennes, qui représenterait un grave danger pour notre démocratie. En tant que ministre de la fonction publique, je suis très attachée à ce que les hommes et les femmes qui servent notre pays le fassent en ayant chevillées au corps les valeurs du service public.

Je tiens d'abord à saluer l'engagement de tous les agents publics et de tous nos hauts fonctionnaires, en particulier pendant cette crise sanitaire, qui ont su faire face aux exigences de sauver des vies, d'assurer l'ordre public, de maintenir la continuité du service public essentiel à nos concitoyens ; ils ont innové, sans renier nos valeurs fondamentales. Nos agents publics ont tenu et avec eux, l'État. Au-delà de cette crise, la plus grave depuis le milieu du XX^e siècle, nous devons nous rendre à l'évidence : les trente dernières années ont été marquées par un affaiblissement de la perception de l'État par nos concitoyens, voire d'une défiance grandissante, qui contribue à nourrir les extrêmes. Les Français veulent un État fort, parce qu'ils veulent être protégés, et ils attendent des services publics sur tout le territoire, parce qu'ils sont attachés à l'égalité, mais ils ne veulent plus de la complexité qui caractérise bien trop souvent l'action publique, à laquelle nous nous sommes attachés. Je sais combien le Sénat partage ces préoccupations, et mon échange récent avec la mission chargée la simplification des normes au sein de la délégation aux collectivités territoriales l'a confirmé. Je tiens à dire solennellement que les hommes et les femmes ne sont nullement en cause, ils sont les premières victimes d'un système qui crée de la complexité et qui nourrit l'impuissance. Forts de ce constat, nous avons conçu cette réforme pour refonder une action publique qui réponde aux attentes de proximité, d'humanité, de simplicité et d'efficacité exprimées par nos concitoyens.

Cette réforme est bâtie sur trois idées.

L'enjeu est, d'abord, de renforcer la confiance entre les citoyens et l'État, avec une haute fonction publique davantage à l'image de la réalité sociale et territoriale de notre pays. C'est l'ambition du programme « Talents du service public », que le Président de la République a présenté à Nantes en février et qui s'est concrétisé dans l'ordonnance promulguée le 3 mars dernier. Sans renier les insuffisances du système scolaire, auxquelles le Gouvernement s'est attaqué depuis 2017, ce programme a pour ambition de faire en sorte que cette fonction publique redevienne l'ascenseur social républicain qu'elle a été. Concrètement, il acte, dès la rentrée de 2021, la création partout sur le territoire, dans soixante-quatorze universités, de 1 700 places en classe préparatoire aux grands concours de la fonction publique pour les jeunes boursiers. À la rentrée prochaine, trente-cinq places seront réservées à ces élèves boursiers dans les différents concours de la fonction publique, dans le plein respect des principes posés par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Nous aurions pu attendre que les mesures prises dès l'école maternelle, en primaire ou au collège atteignent leur plein effet dans dix ou vingt ans, mais, s'agissant d'égalité des chances, nous n'avons pas le droit d'attendre, il fallait agir.

Le deuxième axe est d'assurer aux cadres supérieurs de l'État une formation et une carrière en adéquation avec les besoins de l'action publique au XXI^e siècle et avec les aspirations des jeunes générations. À défaut, celles-ci se détourneront plus encore de la fonction publique. Une formation initiale, fût-elle de qualité, ne saurait suffire à appréhender et à accompagner ces changements ; de même, une formation qui se limiterait à reproduire des schémas administratifs éprouvés ou des enseignements reçus antérieurement serait également insatisfaisante. C'est la raison pour laquelle nous créons l'Institut national du service public qui verra le jour le 1^{er} janvier 2022 à Strasbourg et deviendra le principal opérateur de formation, initiale et continue, de l'encadrement supérieur et des administrateurs de l'État, avec une formation plus ouverte sur le monde académique et faisant place à l'esprit critique et au sens de l'innovation, sans renier les fondamentaux de notre République. Cet Institut formera plus généralement l'ensemble des cadres supérieurs de l'État, mais aussi de la fonction publique territoriale et hospitalière, parce qu'un commissaire de police, un directeur d'hôpital, un administrateur de l'État ont beaucoup à apprendre ensemble. L'INSP sera donc

chargé d'animer, d'approfondir, de faire vivre un tronc commun à quatorze écoles du service public en formation initiale, parmi lesquelles on retrouve les cinq écoles d'application de l'École polytechnique. Il s'agit aussi de renforcer l'évaluation des cadres supérieurs, de les accompagner tout au long de leur carrière en favorisant la mobilité et l'acquisition de compétences dans des filières métiers. Mobilité, respiration, accompagnement doivent être désormais les maîtres mots de la carrière de haut fonctionnaire. C'est d'abord un défi culturel important, car le constat est clair : trop peu de nos dirigeants ont pu bénéficier d'un vrai parcours de carrière ou ont pu se voir offrir une formation adaptée à leurs aspirations. C'est dommageable à l'action publique comme aux cadres de l'État. Ce sera le rôle de la nouvelle délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État d'y remédier.

La troisième idée est de mettre fin aux voies toutes tracées basées sur un rang de classement à la sortie d'une école et qui génèrent injustices et frustrations. Nous devons mettre les bonnes compétences au bon endroit, notamment au plus proche des besoins de nos concitoyens, sur le terrain, dans les territoires. À la sortie de l'INSP, le classement perdurera, mais il permettra de choisir son premier poste. Il constitue un gage de transparence et d'équité, mais sa portée sera très réduite au regard de ce que nous connaissons aujourd'hui, car tous les élèves sortant de l'INSP rejoindront le corps des administrateurs de l'État. Ils n'auront plus accès aux quinze places que les grands corps leur réservaient et devront tous avoir une première expérience opérationnelle avant de juger, de contrôler ou d'inspecter. Nous aurions pu mettre fin au statut et recruter uniquement sur contrat, mais nous n'avons pas voulu céder à cette facilité, car nous sommes attachés à ce statut, qui emporte des droits, mais également des obligations. Nous avons choisi de créer le corps des administrateurs d'État, qui pourra constituer, dès demain, le principal corps de l'encadrement supérieur. Cela permettra de passer d'une logique de corps à une logique de métier et de compétences au service des besoins de l'État, tout en libérant les cadres supérieurs – les femmes, notamment – de schémas prédéterminés et de carcan administratif. Les besoins de l'État sont aujourd'hui sur le terrain, au plus près des Français, dans les fonctions opérationnelles. Cette réforme permettra de mieux les satisfaire, en faisant du passage par de telles fonctions non pas un frein à la carrière, mais, au contraire, un passage obligé et valorisé.

En conclusion, cette réforme n'est certainement pas celle de la déconstruction de l'État, il s'agit bien d'une refondation. Nous voulons continuer à attirer les nouvelles générations vers le service de l'État et nous voulons redonner à la fonction publique son caractère méritocratique. Ces défis imposent de profonds changements qu'il était urgent d'entreprendre. Plus qu'une transformation, c'est un changement culturel profond qu'il convient d'opérer et que nous engageons avec cette réforme, condition indispensable d'un État plus proche, plus humain, plus efficace, comme les Français l'appellent de leurs vœux. Plus que jamais, la France et les Français ont besoin de l'État et celui-ci a besoin de sa fonction publique, de ses cadres supérieurs. Tel est le défi que nous avons relevé.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis des crédits de la fonction publique. – Le Gouvernement envisage-t-il une ratification rapide de l'ordonnance qui sera prise sur le fondement de la loi du 6 août 2019 ? Compte tenu de l'importance de la réforme et de ses enjeux, il est indispensable qu'elle soit examinée par le Parlement afin qu'il s'assure de la pertinence des options retenues par le Gouvernement. Or j'entends que les premières mesures s'appliqueront à la rentrée 2021...

M. Thiriez a été missionné pour conduire une réflexion sur le sujet, dont les conclusions n'ont été dévoilées qu'en janvier 2020. Quelles mesures de la « mission Thiriez » avez-vous retenues dans cette réforme ?

Cette réforme est présentée par certains comme le début de la fin de l'administration à la française, fondée sur la carrière, au profit d'une administration « ouverte ». Faut-il concevoir votre projet comme une volonté de remise en cause de ce « modèle français », sans doute imparfait et pouvant certainement faire l'objet d'ajustements et d'une plus grande diversité de profils, mais qui a incontestablement fait ses preuves ?

Il résulte de cette réforme une forte inquiétude sur la disparition de certains corps, notamment le corps préfectoral. Qu'en est-il ? Qu'est-ce qui va changer ? On évoque souvent la relation entre les maires et les préfets depuis le début de cette crise sanitaire. Les élus locaux, qui entretiennent de bonnes relations avec les préfets, craignent leur disparition. Certes, il y aura toujours un représentant de l'État dans les territoires, mais quelle différence existera-t-il entre les actuels préfets et les nouveaux fonctionnaires chargés de représenter l'État sur le terrain ?

Cette réforme entend revaloriser des parcours professionnels, qui dépendraient moins de l'appartenance à un corps de fonctionnaires intégrés, pour l'essentiel, dès la sortie de l'école, comme c'est le cas aujourd'hui. Une délégation interministérielle sera chargée de piloter une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Sans nier l'intérêt de cette démarche, une telle délégation aura-t-elle les moyens humains, mais aussi l'ascendant suffisant, pour dépasser la logique actuelle de corps de fonctionnaires et remplir son objectif ?

M. Dany Wattebled. – Quelle mesure comptez-vous prendre pour combattre le phénomène de pantouflage si répandu parmi les anciens élèves de l'ENA ou d'autres grands corps, comme l'Inspection générale des finances (IGF) ? Alors que l'État a lourdement investi pour leur formation, pouvons-nous les laisser passer constamment du public au privé, laissant de côté toute considération éthique ?

Le Gouvernement envisage de renforcer la réactivité des services administratifs aux demandes des usagers, notamment le principe selon lequel le silence vaut acceptation adopté en 2013 et dont l'application connaît tellement d'exceptions que seules 34 % des démarches sont régies par ce principe. Pourriez-vous nous en dire plus ?

Que comptez-vous faire pour contrer le pouvoir écrasant de notre administration et de ses différentes agences ? Sur mon territoire, une commune a récupéré une pierre du VII^e siècle qui servait à aiguiser les épées, et qui a été classée bâtiment historique. À 500 mètres de là, le maire souhaite développer un projet d'école avec une cantine scolaire. Trois anciennes maisons des mines, qui ne présentent aucun intérêt, doivent être abattues à cette fin. Or les bâtiments de France ont interdit ce projet au motif que le périmètre était classé. Voilà un exemple frappant de l'inconséquence à laquelle nous sommes malheureusement trop souvent confrontés dans notre pays : on a l'impression que c'est l'élu qui est au service de l'administration et non l'inverse !

M. Philippe Bas. – Madame la ministre, merci de cet exposé introductif qui nous a permis de constater que vous considérez cette réforme comme profondément gaullienne et républicaine. Vous n'avez pas manqué de saluer le courage de ce gouvernement : je suppose que vous vouliez dire « votre » courage et celui du Premier ministre ? On n'est jamais mieux servi que par soi-même...

Je m'interroge sur le caractère réellement gaullien et républicain d'une réforme qui remet en cause à la fois les choix du chef du Gouvernement de la République française en

1945, ainsi que ceux du chef du Gouvernement de la même République en 1958 et du Président de la République en 1959 !

Vous voulez constituer un corps d'administrateurs interministériels. Ce corps existe, c'est le corps des administrateurs civils. La raison d'être de la création de l'ENA est d'avoir mis fin à des recrutements spécifiques de rédacteurs dans chaque ministère.

En réalité ça n'est pas tant l'interministérialité qui vous intéresse que l'absorption par ce corps interministériel d'un certain nombre d'autres corps que le général de Gaulle n'avait pas souhaité intégrer au corps des administrateurs civils. Je pense, notamment, au corps préfectoral. Je vois bien qu'il ne s'agit pas de supprimer la fonction de préfet, mais seulement son statut. Pour autant, ce statut n'est-il pas nécessaire à l'exercice de la fonction ? Certes, d'autres que des sous-préfets peuvent être capables d'exercer ce métier, mais *quid* de la culture préfectorale ? N'est-il pas au fond exact qu'il existe un apprentissage de la fonction de préfet, qui fait qu'administrateurs civils et préfets ne sont pas complètement interchangeables ?

Alors oui, je fais partie de ceux qui s'inquiètent, au nom du service de l'État, de voir disparaître des garanties qui organisent la carrière des membres du corps préfectoral et qui permettent aux préfets d'être un trait d'union entre le Gouvernement et les élus dans les territoires. Il est très important, y compris pour la décentralisation, qui appelle la présence d'interlocuteurs capables de s'engager localement, mais aussi pour l'autorité de l'État, si malmenée dans la période actuelle, que les préfets aient à la fois des garanties et soient soumis à des obligations, comme celle d'impartialité qui nous protège de la diffusion d'un esprit courtisan dans la fonction préfectorale.

Quelles seront les garanties applicables aux préfets ? Comment assurerez-vous le maintien d'un apprentissage de ce métier dans le cadre que vous voulez mettre en place ? Je suis également inquiet de voir disparaître un certain nombre de garanties d'indépendance, dont certaines sont prétoriennes, qui protègent les corps d'inspection de l'influence ministérielle, laquelle souhaite obtenir d'eux des rapports qui lui soient plutôt favorables.

Mme Françoise Gatel. – Je profite de votre présence parmi nous pour vous rappeler la question que je vous avais posée lors de votre audition par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation : qu'en est-il de l'évaluation faite du pouvoir réglementaire donné aux préfets ?

Certes, il est indispensable de renforcer la confiance de nos concitoyens dans l'État. Selon vous, nos concitoyens attendraient de l'administration qu'elle soit davantage en phase avec la société. Je partage votre intérêt pour l'ascenseur social, mais nous regagnerons la confiance de nos concitoyens uniquement par l'efficacité de l'action publique.

Avons-nous constaté une carence des préfets ? Au sortir de la crise, toutes les études montrent au contraire que les préfets ont plutôt été de grands serviteurs de l'État, ils ont su gérer les problèmes localement de manière remarquable. Seuls les directeurs des Agences régionales de santé (ARS) ont semblé en inadéquation avec la réponse opérationnelle qui étaient attendues d'eux pendant cette crise.

Avant d'œuvrer à des solutions, l'État a-t-il bien défini les missions qu'il entendait confier et a-t-il affiché ses exigences ? C'est seulement après cela qu'il pourra décider de profils ou de modifications de recrutement. On a beaucoup parlé d'État censeur et d'État

venant compliquer la vie de nos concitoyens. Il importe avant tout d'initier un changement de culture et de mettre davantage l'accent sur l'efficacité de l'action publique. Cela ne pourra se faire que si l'État travaille en étroite collaboration avec les collectivités.

Une expérience d'administration ouverte a été faite très récemment puisque le Gouvernement a souhaité créer des postes de sous-préfets à la relance, avec des profils très différents et des personnes venant du privé. Je n'ai rien contre le changement et contre l'enrichissement des profils. Loin de moi également l'idée d'opposer le privé au public. Toutefois, il serait intéressant, avant d'entreprendre quoi que ce soit, de disposer d'une évaluation de cette expérience de sous-préfets à la relance, d'autant qu'ils ont sans doute rencontré des difficultés.

Ne pensez-vous pas qu'il serait souhaitable d'associer très étroitement le Parlement, mais aussi les collectivités, à la réforme que vous entreprenez ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – L'objet et les motivations de cette réforme ne sont pas nouveaux, ils ont occupé, sans nécessairement aboutir, de précédents gouvernements. Les craintes exprimées sur le principe de la création d'un corps unique d'administrateur de l'État ne doivent pas faire oublier l'importance que revêtiront, dans la mise en œuvre de la réforme, les processus d'affectation et de formation à l'exercice des différentes fonctions. Plusieurs pistes ont été évoquées telles que la création de statuts d'emploi. Pouvez-vous revenir, madame la ministre, sur les modalités procédurales de nature à garantir que cette réforme, visant à lutter contre le déterminisme dans la carrière et à favoriser la mobilité opérationnelle et l'interministérialité, ménagera non seulement la neutralité politique, mais également les spécificités et les compétences propres des différentes fonctions de l'encadrement supérieur de l'État ?

M. Jean-Yves Leconte. – Nous sommes dans un pays où l'État, d'une certaine manière, a précédé la Nation. Une réforme de la haute fonction publique, qui constitue notre colonne vertébrale, se saurait donc être anecdotique. Comme vous l'avez rappelé, le Conseil national de la Résistance est à l'origine de la création de l'ENA. Certes, des réformes sont devenues nécessaires pour contrer certaines dérives d'interaction public-privé au plus haut niveau de la fonction publique et pour améliorer l'efficacité de l'action publique. Pour autant, je suis étonné qu'un sujet aussi fondamental soit traité par ordonnances. On s'est moqué du *spoils system*, mais c'est un peu ce qu'a fait le Président de la République. N'a-t-il pas voulu, au début de son quinquennat, des cabinets suffisamment faibles pour ne pas qu'ils contrôlent l'action des directeurs d'administration ? Le Président de la République a même évoqué, en conférence des ambassadeurs, l'État profond, c'est-à-dire une notion un peu complotiste. Pensez-vous qu'il y ait en France un problème de contrôle de la fonction publique par le politique ? Si oui, est-ce lié à la fonction publique ou au politique ? Et dans ce cas, est-ce lié au manque de compétence du politique ou à son comportement ? Enfin, comment renforcer l'indépendance de la justice administrative ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Comme vous l'avez dit, la Nation et l'État sont consubstantiels en France. Cette réforme n'est donc pas anecdotique. C'est pourquoi j'ai tenu à vous la présenter en détail, alors que, parfois, les ordonnances ne sont connues des parlementaires qu'une fois que le projet de loi de ratification est déposé sur le bureau des assemblées. Nous avons préféré la transparence, notamment à l'égard des fonctionnaires ; le Président de la République s'est adressé à eux le 8 avril et nous lançons une consultation sur la mise en œuvre.

Cette ordonnance résulte d'une loi qui a été longuement débattue en 2019. Un projet de loi de ratification sera déposé, mais je ne saurais m'engager aujourd'hui sur l'ordre du jour au nom du Gouvernement. En tout état de cause, je suis prête à revenir devant vous pour en préciser les principes ou les modalités d'application. Je veux aussi vous remercier pour la qualité de nos échanges, ce qui montre que l'on peut échanger avec maturité, loin des invectives et de la simplification.

En ce qui concerne la réforme du corps préfectoral, on entend dire beaucoup de choses fausses. Je le dis sans ambiguïté : nous ne voulons pas politiser les préfets ni supprimer une institution qui remonte à Napoléon. Nous y sommes d'ailleurs très attachés, ainsi qu'à tous les fonctionnaires qui exercent ce métier très particulier de préfet, qui n'existe dans aucun autre pays et qui constitue l'armature essentielle de l'État dans les territoires. Cette réforme n'est en aucun cas une punition ni une remise en question des hommes et des femmes qui exercent ce métier. Simplement, nous croyons à une gestion moderne des ressources humaines et qu'il est possible de construire une carrière, d'acquérir un métier, de développer une éthique professionnelle indépendamment de l'existence d'un corps. Cette perspective facilite aussi l'ouverture et la mobilité.

Toute notre action depuis 2007 a été de réaffirmer la place centrale des préfets dans la République et le Gouvernement a placé le couple maire-préfet au cœur de la gestion de la crise sanitaire. Nos préfets sont, conformément à la Constitution, les représentants de l'État dans les territoires : ils doivent agir au plus près de leurs concitoyens, assurer que nos politiques publiques se déploient jusqu'au dernier kilomètre au bénéfice des usagers, le cas échéant dans un souci de différenciation, dans la mesure où les politiques publiques ne peuvent être mises en œuvre de la même manière sur tout le territoire. La création des trente postes de sous-préfets à la relance constitue d'ailleurs bien la preuve, s'il en est besoin, de notre attachement à leur rôle.

De même, autre signal, nous augmentons les postes dans les services déconcentrés à la sortie de l'ENA, dès 2021, avec l'objectif que l'ensemble des administrateurs de l'État commencent désormais leur carrière en exerçant des fonctions opérationnelles. Je mesure aussi chaque semaine l'engagement des préfets lors de mes déplacements dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de nos politiques prioritaires.

L'enjeu de cette réforme est de passer à une logique de compétences et de métiers. Il ne s'agit pas de supprimer le métier de préfet : je rappelle d'ailleurs que le corps des préfets n'a été créé qu'en 1950, avant d'être renforcé en 1964, soit un siècle et demi après leur création ! Le but n'est pas de favoriser les nominations politiques ; les préfets ont toujours été nommés par le pouvoir exécutif, ce n'est donc pas l'enjeu. La réforme s'inscrit dans une logique d'organisation des carrières selon les métiers ou les compétences et non en fonction de l'appartenance à un corps. Les fonctionnaires qui accéderont à ces emplois appartiendront au corps des administrateurs de l'État, mais également, comme c'est le cas aujourd'hui, à d'autres corps et cadres d'emplois comparables.

Le recrutement sera fondé sur les seules compétences, en tenant compte de l'expérience professionnelle. Nous créons un statut d'emploi qui sera propre aux fonctions préfectorales : il vise à renforcer la vocation d'ouverture du corps des préfets et des sous-préfets vis-à-vis de l'extérieur, à accroître leur capacité à conduire des projets et à s'assurer que les cadres de la haute fonction publique aient une connaissance de l'État déconcentré. Il s'agit d'organiser une mobilité plus grande entre les fonctions normatives des administrations

centrales et les fonctions de mise en œuvre. Les passages par des postes de terrain seront valorisés dans la carrière.

Avec le statut d'emploi, on vise à mieux tenir compte des nécessités opérationnelles des métiers, à mieux reconnaître la spécificité des fonctions exercées, les contraintes, les sujétions, et donc à affecter les personnes en fonction de leurs compétences et de leurs expériences. C'est pour cela que nous définissons, à partir du baromètre des résultats de l'action publique, des feuilles de route pour définir les priorités de l'État dans chaque territoire, et donc les moyens nécessaires. Dès lors, il sera plus facile de nommer les bonnes personnes, d'assurer la concordance entre les compétences et les besoins – là où aujourd'hui la progression dans les postes préfectoraux se fait en fonction du nombre d'habitants et pas en fonction des besoins du territoire –, en tenant compte aussi des aspirations individuelles.

Ce statut d'emploi garantira l'impartialité : c'est pour y veiller que l'on crée un corps d'administrateurs de l'État, et que l'on ne recrutera pas par le biais de contrats de droit privé. Il ne s'agit donc pas de transformer le statut de la haute fonction publique en la soumettant à des contrats de droit privé. Nous croyons précisément aux valeurs de neutralité, d'impartialité, d'égalité de traitement, de laïcité, etc., que le statut de la fonction publique garantit. Simplement, dans ce cadre, nous tiendrons davantage compte des compétences ou de l'expérience, afin de sortir d'une logique de progression essentiellement à l'ancienneté. L'objectif est de conforter les fonctions préfectorales, d'accroître l'attractivité de ces fonctions pour les cadres supérieurs de l'État, et donc de renforcer cette institution fondamentale pour les élus et pour le pays.

La mise en place des statuts d'emploi concernera les fonctions préfectorales, mais également les inspections. Les travaux ont déjà commencé avec les différents ministères et services d'inspection, pour définir précisément les règles applicables à ces emplois, les compétences requises, la valorisation de ces postes dans les carrières. Nous travaillons ainsi sur les rémunérations, la durée des affectations, les conditions de renouvellement ou de fin de fonctions, etc.

Nous ne voulons pas fusionner les inspections générales en une inspection interministérielle, car nous ne croyons pas aux généralistes qui pourraient tout faire dans tous les domaines. Nous restons attachés à une forme de spécialisation. Nous ne voulons pas non plus remettre en cause la qualité des travaux réalisés par les inspections, notamment pour aider à la prise de décision publique. À partir de 2023, l'accès direct aux grands corps à la sortie de l'école ne sera plus possible. En revanche, ces services pourront recruter beaucoup plus largement des personnes qui auront au moins deux ans d'expérience opérationnelle.

Nous introduisons aussi dans la loi, par le biais de l'article 7 de l'ordonnance, des dispositions garantissant l'impartialité et la neutralité, ce qui n'avait jamais été fait dans la mesure où l'on considérait que l'appartenance au corps suffisait à les garantir. Voilà une reconnaissance inédite au niveau législatif, un gage que les missions d'audit, d'évaluation ou d'inspection seront bien exercées dans des conditions qui permettront aux inspecteurs de travailler avec impartialité.

En concertation avec les chefs de corps et les représentants syndicaux, nous avons aussi précisé les spécificités des métiers, les modalités d'accès, la durée, les modalités d'avancement ou de sortie, afin que la progression de carrière ne dépende pas seulement du ministère où l'on exerce. Nous avons aussi précisé au niveau législatif que les chefs de service d'inspection seraient nommés pour une durée renouvelable ; ils ne pourront être démis de

leurs fonctions que dans des cas très particuliers, extrêmement encadrés. Ils sont donc protégés d'une quelconque intrusion politique, et donc fortement responsabilisés. Les recrutements seront à la main des chefs de service, dans une logique de métier, de compétences, et non plus dans une logique de statut. Là encore, nous ne supprimons pas les métiers, mais facilitons les passages, pour que les membres de ces inspections puissent exercer des responsabilités dans des postes d'administration active.

Vous m'avez demandé si la délégation interministérielle aurait assez de moyens : ce sera le cas puisque nous la dotons de trente à cinquante personnes, qui auront pour fonction d'assurer la cohérence de la gestion des ressources humaines et de veiller à éviter des déperditions de ressources, injustifiables pour nos concitoyens – pensez à ceux qui ne se voient plus offrir de perspectives parce qu'ils travaillent dans un ministère ou un corps ! La délégation interministérielle comptera plus d'agents que n'en comptent actuellement les différents ministères pour exercer ces missions. Elle aura vocation à orienter les cadres supérieurs dans leur carrière, à échanger avec eux sur leurs aspirations – élément nouveau, guère pris en considération aujourd'hui ! –, à définir leurs besoins de formation, de reconversion, ou d'évolution vers un autre ministère, vers la fonction publique territoriale ou la fonction publique hospitalière, voire vers le privé. Au fond, on crée une « DRH Talents ». Elle sera aussi chargée de la mise en application, avec les ministères, des lignes directrices de gestion interministérielle, c'est-à-dire d'une vraie stratégie de ressources humaines, assumée, transparente, qui donnera de la visibilité à chacun.

Vous avez évoqué le *spoils system*. Permettez-moi de récuser ce terme. Il ne correspond pas à notre tradition. En France, on ne demande pas à un fonctionnaire sa couleur politique. C'est pour cela que notre fonction publique a un statut qui vise à garantir son impartialité et sa neutralité. En revanche, il est nécessaire, et c'est plutôt sain pour la République, que ceux qui sont chargés de mettre en œuvre une politique soient loyaux à l'égard du gouvernement démocratiquement élu qui définit cette politique.

Depuis 2017, nous avons renouvelé 87 % des directeurs d'administration centrale ; à chaque fois, on a veillé à ce que les personnes nommées soient d'accord avec la politique qu'on leur demande d'appliquer : ce n'est pas une question d'appartenance politique, on ne leur demande pas comment ils votent ! Il n'y a donc pas de politisation ni de reprise en main de la haute administration par le politique. Simplement, c'est conforme à la répartition des rôles : le pouvoir politique est démocratiquement élu et la haute fonction publique a comme mission la mise en œuvre des politiques décidées, avec loyauté et efficacité, ce qui est gage de confiance grâce à la capacité à traduire les mots en actes et en résultats visibles.

Le rapport Thiriez a été une contribution essentielle à la réflexion. Nous en conservons plusieurs propositions : création d'un tronc commun pour la formation initiale des trois versants de la fonction publique ; intégration des corps techniques dans la réforme, même si ce sera dans un second temps ; fin des possibilités de sortie de l'ENA directement dans les grands corps et passage par le terrain en début de carrière ; et volonté de diversifier les recrutements et de dynamiser les carrières.

La loi de 2019 a renforcé les obligations sur le pantouflage. Appliquons-là avant de la modifier ! Elle a permis d'élargir les compétences de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et d'effectuer un contrôle au retour – et plus seulement au départ dans le secteur privé. En 2020, 300 contrôles ont été menés. Je ne souhaite pas que la fonction publique devienne une île ; elle a besoin de se connecter. C'est

pour cela que nous valorisons les stages dans les PME. Le troisième concours est aussi un moyen de faire entrer des profils différents.

Nous cherchons à redonner des perspectives de moyen et de long terme à l'ensemble des hauts fonctionnaires. On ne peut pas imaginer uniquement une haute fonction publique où les gens viendraient servir quelques missions. Le but n'est pas d'organiser un départ massif vers le privé. Nous avons encadré par des périodes de deux fois cinq ans le temps maximum qu'un agent peut passer en dehors de la fonction publique, période au terme de laquelle il ne peut plus revenir en tant que fonctionnaire. Nous allons également appliquer strictement le remboursement financier des études s'il quitte la fonction publique avant la durée qui correspond à sa formation.

Nous devons respecter la Constitution sur l'impartialité et le recrutement des membres des juridictions administratives et financières. Il n'était pas envisageable que l'ensemble des magistrats financiers ou administratifs soient des membres de l'administration de l'État et non pas des personnes rattachées à leur institution, où les principes d'inamovibilité et d'impartialité sont de rang constitutionnel. Mais ces institutions ne sont pas à l'écart de la réforme : il n'y a plus d'élèves qui iront directement rejoindre ces corps à la sortie de l'école puisque chacun devra commencer par être en administration active. Cela concerne autant le Conseil d'État que la Cour des comptes, mais également les conseillers des tribunaux administratifs, de cours administratives d'appel et les conseillers de chambres régionales des comptes. Les corps des magistrats des juridictions administratives et financières se verront appliquer les mêmes principes d'ouverture, de mobilité obligatoire, d'évaluation. Avec cette culture du recrutement, bien plus de personnes pourront travailler dans ces institutions avant de se présenter potentiellement pour une intégration dans ces corps. Le Président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale auront à nommer des personnes indépendantes qui veilleront à l'absence de cooptation et de népotisme lors de cette intégration. Cela garantira donc leur indépendance et leur impartialité.

Permettez-moi d'évoquer trois sujets un peu plus éloignés de la réforme, mais qui sont des enjeux d'efficacité de l'action publique.

Monsieur Wattebled, vous citez l'incomplétude des procédures qui sont soumises au principe dit du « silence vaut acceptation ». Il y aurait un principe général, mais beaucoup de trous. Mon premier objectif est que l'administration réponde au maximum. Nous avons parmi les indicateurs de performance de l'administration le « taux de décroché ».

Sur l'archéologie préventive, il faut une administration qui gère la confiance, qui facilite, accompagne et différencie. J'ai dit aux agents des services déconcentrés qu'ils ne pouvaient plus dire non à un projet sans être allés sur les lieux voir l'ampleur du projet ou les aménagements à proposer pour qu'il se réalise. Nous devons être davantage en appui et beaucoup moins en contrôle. Nous devons passer d'une culture de la norme à une mise en œuvre efficace et opérationnelle. C'est le rôle du droit à la dérogation ou à la différenciation. Oui, le silence vaut acceptation. Plutôt qu'un contrôle tatillon *ex post* en archéologie préventive, nous voulons nous inscrire dans une logique d'appui aux territoires, aux élus et aux entreprises.

Dans le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (4D) et dans la loi d'accélération et simplification de l'action publique (ASAP), nous avons essayé de simplifier. C'est aussi le principe de France Expérimentation, un service qui permet aux

élus et aux entreprises d'avoir accès à une dérogation législative ou réglementaire, à partir du moment où l'on considère que le projet est suffisamment innovant ou d'ampleur. C'est soit une dérogation au droit des entreprises, soit une dérogation accordée par le préfet. Je vous invite à faire connaître cet outil, très efficace pour nos PME, TPE et ETI. Il ne faut pas que le droit actuel empêche la croissance de demain.

Madame Gatel, je vous répondrai par écrit. Une expérimentation sur les dérogations a été menée entre 2019 et 2020 : 130 arrêtés ont été pris, dont plus d'une centaine au bénéfice des collectivités, afin d'accroître les recours aux bénéficiaires du secteur privé. Nous allons renforcer ce point dans la loi 4D. Plus de 250 dossiers ont été déposés auprès de France Expérimentation, dont la moitié ont obtenu une réponse positive. Nous vous enverrons le bilan réalisé par le ministère de l'intérieur.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Nous entendons de nombreuses critiques des grands corps et des anciens élèves de l'ENA sur la réforme de l'ENA. Fallait-il vraiment supprimer l'ENA ? Quelles raisons ont abouti à cette mesure radicale ? Qu'en est-il concrètement des élèves qui passent le concours cette année, alors que l'école n'existera plus ?

Face à cette bronca, le Premier ministre a annoncé une concertation dans les prochaines semaines. Comment va-t-elle se dérouler, avec qui, et pour quelle finalité ?

M. Philippe Bas. – Comment se dérouleront les futurs recrutements des auditeurs à la Cour des comptes et au Conseil d'État ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Cela fait des décennies que sur tous les bancs, on critique l'ENA. Un candidat à la présidentielle en 1995 avait même proposé de la supprimer, après avoir listé les difficultés tout en reconnaissant le besoin de former nos fonctionnaires.

Nous proposons plus une suppression-refondation qu'une suppression pure et simple.

Je suis un peu étonnée d'entendre un concert de louanges sur l'ENA... Je ne suis pas dans la caricature : l'ENA a apporté beaucoup à notre pays, en formant de nombreux hommes et femmes, qui nous disent aussi que la formation aurait pu évoluer. Le classement était devenu un facteur déterminant pour l'ensemble de la carrière. C'était extrêmement pesant. Nous allons jusqu'au bout de la réforme, et allons changer la gouvernance, la tutelle, les missions, le périmètre, le tronc commun. Mais garde-t-on un nom, une coquille vide pour tout changer à l'intérieur ou assume-t-on ce changement, sans renier les apports de l'ENA ?

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – L'ENA ce n'est pas seulement un nom, c'est aussi une marque qui rayonne à l'international. Comment conserver ou reconquérir ce prestige avec un autre nom ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Plus qu'à la marque ENA, je crois en la marque France. Des cadres étrangers viennent se former en France, et demain nous pourrions former des élites européennes et internationales non pas parce qu'on veut leur montrer ce qu'est notre administration, mais plutôt la manière dont la France aborde les enjeux d'universalisme républicain, de développement, et les enjeux sociaux.

Je suis très attachée au rayonnement européen de l'école. C'est pour cela que dès février 2022, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, je réunirai mes homologues dans les locaux de l'INSP à Strasbourg. Passer d'une école « d'administration » à une école « du service public » illustre bien le changement de culture que nous voulons proposer. La finalité de l'action publique, c'est le service public.

Nous sommes très attachés aux principes fondateurs. Les travaux préparatoires à l'ordonnance de 1945 montrent que l'enjeu était de refondre la machine administrative française. La nouvelle formation sera beaucoup plus liée au monde académique. Nous sommes l'un des rares pays au monde où nous avons autant éloigné les décideurs publics des chercheurs, alors que chacun gagnerait au renforcement de ces liens.

Selon le principe de confiance légitime, on ne change jamais un concours ni des épreuves pour des candidats en cours de préparation. Les élèves préparant actuellement l'ENA passeront les épreuves prévues. Ils intégreront au 1^{er} janvier 2022 l'INSP et en sortiront comme administrateurs de l'État dans la nouvelle procédure. Nous allons évidemment réfléchir aux épreuves, aux compétences demandées au vu de l'ouverture du socle de formation, mais cela s'appliquera avec le délai nécessaire pour que personne ne soit privé de sa capacité à réussir un concours.

Le Président de la République a présenté des objectifs interministériels sur lesquels se fondera la nouvelle ordonnance qui sera présentée en conseils des ministres la semaine prochaine. Ensuite, un immense chantier réglementaire se déclinera selon les statuts d'emploi, selon les ministères et les employeurs publics afin de ne pas avoir d'angle mort, et de travailler avec un niveau de finesse qui corresponde à la diversité des profils. Ma consultation, sur une vingtaine de questions simples, permettra à l'ensemble des cadres de l'État de faire part de leur regard sur leur fonction et sur leurs perspectives de carrière. Les aspirations individuelles des fonctionnaires ne sont actuellement pas entendues, alors qu'elles sont la base pour construire des parcours de carrière et pour mettre en place la fameuse délégation interministérielle. Cette consultation se déroulera jusqu'au 18 juin. Ses conclusions seront rendues publiques et un retour sera présenté au Premier ministre et à moi-même d'ici fin juillet.

Les conditions de recrutement des auditeurs sont en cours de discussion au Conseil d'État. Nous avons proposé de supprimer l'accès direct dès la sortie de l'école aux fonctions d'auditeur. Tous les élèves commenceront sur le terrain. Après au moins deux ans d'expérience professionnelle, les élèves de l'INSP, mais aussi tous ceux venant d'un corps comparable – administrateur territorial, directeur d'hôpital... – pourront être recrutés dans un emploi d'auditeur et se présenter devant une commission de sélection. Les emplois seront ouverts au fil des besoins. Au terme de cet emploi d'auditeur, ceux qui le souhaitent pourront se présenter devant la commission d'intégration pour rejoindre ce qui est actuellement le deuxième grade du corps, et qui deviendra du coup le grade d'entrée. Cette commission d'intégration sera une commission paritaire, comprenant trois membres du Conseil d'État ou de la Cour des comptes et trois membres extérieurs – un désigné par le président du Sénat, un par le Président de l'Assemblée nationale, et le dernier par le Président de la République. Cette commission d'intégration regardera les qualités et les mérites de la personne dans l'exercice de ses fonctions de terrain et dans les travaux qu'elle aura pu faire en tant qu'auditeur. Pour intégrer la personne dans le corps, il faudra au moins quatre votes positifs, sans voix prépondérante, et donc un consensus.

Nous ouvrirons aussi d'autres voies d'entrée à d'autres moments, à des gens qui ont six à dix ans d'expérience, avec des profils plus larges, d'abord pour exercer des emplois avant de se présenter dans la commission d'intégration. L'esprit de la réforme, sur laquelle ont beaucoup travaillé à la fois Bruno Lasserre et Pierre Moscovici, c'est que la personne soit intégrée sur la base de la qualité de son travail et de son envie de faire partie du corps. Actuellement, pour rentrer dans ces corps et y faire carrière, il faut soit avoir un bon classement, soit être nommé par le Gouvernement... C'est une vision un peu étrange des ressources humaines. Les auditeurs recrutés par une commission de sélection ne seront pas membres du corps ; pour le devenir, ils devront avoir fait la preuve de leurs qualités et être évalués.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Vous avez évoqué une direction interministérielle de trente à quarante personnes créant une « DRH Talents ». Y aura-t-il une traduction budgétaire de cette création ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Nous y travaillons. En général, lorsque l'État met les moyens, cela se voit.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Le directeur de l'ENA, que j'ai entendu il y a deux ans, avait annoncé une refonte du fonctionnement de l'ENA. Et au moment où sa réforme prend corps, vous lui coupez les ailes ! Vous voulez vous appuyer sur un concours pour recruter des docteurs, mais cela existe déjà dans son expérimentation. Il serait intéressant de prendre en compte cette réforme qui semble intéressante.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. – Je rends hommage au travail de Patrick Gérard, qui a initié des changements qui rendent notre réforme possible, notamment le recrutement de docteurs, la diplomation au grade de docteur, la réforme de la scolarité et le stage en PME.

Bien évidemment, comme ministre de l'efficacité de l'action publique, je mettrai les moyens nécessaires, qui trouveront une traduction budgétaire.

De nombreux sujets d'inquiétude légitime sont le fruit de corps se faisant entendre, mais dans leur grande majorité, les hauts fonctionnaires – les administrateurs civils – parlent peu. Or la promesse de 1945 n'a pas été tenue, que ce soit en termes de mobilité interministérielle, d'homogénéité de rémunération ou d'animation même de ce corps. En créant le corps des administrateurs de l'État, il n'y aura pas de perdants : nous aurons une harmonisation des rémunérations, une formation continue, une vraie mobilité interministérielle à nouveau rendue possible – auparavant, il y avait des écarts de primes de 30 à 40 % selon les ministères... Nous offrirons également un accompagnement individuel.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'ENA a été préfigurée par Jean Zay, grand ministre de la République, comme l'ont montré des textes récents de Pascal Ory et Pierre Allorant. Après la résistance, elle a été créée par Michel Debré. Il y a une origine, une vertu et une existence profondément républicaine de l'ENA.

Vous pouvez faire des réformes, mais pourquoi supprimer le sigle ENA ? Rien n'est-il compatible avec le fait de garder une école nationale d'administration ? On a l'impression que vous avez voulu avoir un scalp...

Ceux qui furent les plus critiques contre l'ENA, comme Jean-Pierre Chevènement, avaient acquis dans l'université française et à l'ENA le sens critique qui permet de n'avoir pas d'indulgence, fût-ce à l'égard de l'institution dont on est issu.

Depuis quatre décennies en tant qu'élu, j'ai rencontré de nombreux ministres, préfets et fonctionnaires. J'ai été très frappé par la grande qualité de beaucoup de ces personnes. Il est facile de critiquer l'ENA, mais plus difficile d'y entrer. Faire trois stages en préfecture, en ambassade et en entreprise, c'est intéressant !

Certes, il faut augmenter la part des études dans tel ou tel domaine, mais rien n'empêche actuellement de le faire. Parlez-en avec Patrick Gérard et avec les élèves.

L'actuel président de la République n'est pas le seul à être issu de l'ENA ; mais il est étrange de vouloir supprimer une appellation qui compte beaucoup dans l'histoire de la République.

Prenez l'exemple de cette crise sanitaire. J'étais opposé à la création des ARS, qui déplument les préfets. Or ce qui fonctionne bien localement, ce sont les préfets de département et de région, qui ont diverses missions. L'État tient grâce à ses préfets, de haute culture. Ne vous acharnez pas sur ce qui est une partie de l'histoire de France.

Je lis des articles de diplomates indiquant que nous sommes un pays qui tient par une certaine idée de l'État, et qui n'est pas fédéral. Je ne dis pas qu'il ne faut pas réformer : je ne suis pas immobiliste, mais cette culture de l'État est consubstantielle à la décentralisation. C'est parce que je suis favorable à la décentralisation que je défends un État fort. Ce n'est pas un État omnipotent ou qui veut tout faire ; c'est un État qui fait ce qu'il a à faire – régaliens, solidarité, etc. –, car la décentralisation, ce n'est pas 101 égoïsmes départementaux et 34 000 égoïsmes communaux. L'État doit réaliser une péréquation et faire en sorte que cela marche. Cela n'empêche pas la décentralisation, mais la conforte.

Un de vos prédécesseurs – qui a dû abandonner son mandat de maire dans des circonstances difficiles – s'était occupé du sujet. Je l'avais rencontré avec Catherine Tasca. Préalablement, j'avais été voir Jean-Pierre Jouyet, qui m'avait dit qu'on ne rentrerait plus comme cela dans les grands corps. Il m'avait expliqué que chaque administration ferait des fiches pour établir ses besoins et ses attentes, et que chaque candidat ferait des fiches pour dire ses desiderata. Puis il y aurait un premier entretien, ensuite un second, pour essayer de caler les fiches avec les desiderata... Je lui ai répondu qu'il fallait arrêter de vouloir créer des fils d'archevêque. Ce système aurait été tellement compliqué qu'on en serait revenu à la connivence – or l'ENA avait été créée pour l'éviter.

Certes, il est bon de ne pas entrer comme auditeur au Conseil d'État sans avoir été sur le terrain voir ce qu'est une direction des affaires sociales, une sous-préfecture, *etc.* Mais il faut des procédures hyper rigoureuses, afin de ne pas recréer ce contre quoi avait prémuni le concours, idée républicaine. Il faut donc tout faire pour que les jeunes des quartiers défavorisés puissent accéder à ces concours.

Mme Catherine Belrhiti. – Votre réforme, certes, va moderniser l'ENA, mais on aurait pu garder le nom de l'école, qui jouit d'une excellente réputation au niveau international.

Il y a une contradiction à parler de méritocratie et en même temps à vouloir réserver 35 places à des élèves boursiers. Les deux ne vont pas de pair. Cette école doit être dédiée au mérite au travail ; il n'y a aucun mérite à réserver des places à certains élèves...

Mme Amélie de Montchalin. – Monsieur Sueur, nous ne sommes pas dans une logique de discrimination positive. Je ne conteste pas votre diagnostic sur ce que l'ENA a apporté à la France et sur la qualité des personnels qu'elle a formés. Notre action n'est pas orientée contre qui que ce soit. Il s'agit simplement de considérer avec lucidité les forces et les faiblesses du système, et de voir les réformes qui s'imposent.

J'ai entendu les critiques des élèves et anciens élèves que j'ai rencontrés. L'ENA est devenue une institution de classement. Tous ont souligné que la pression du classement créait un sentiment très dommageable au sein de l'école. D'ailleurs, ce classement a produit des effets contraires aux intérêts de l'État. Il n'est pas normal d'avoir à dire à des jeunes que leur carrière serait moins bonne si elle commençait au ministère de la santé ou du travail.

Dans notre réforme, nous gardons le classement de sortie comme mécanisme d'allocation des premiers postes. C'est le seul système qui permette d'éviter les effets de réseau et de reproduction sociale. Mais si le premier poste dépendra toujours de l'implication au cours de la scolarité, il ne prédéterminera plus l'ensemble d'une carrière.

Vous croyez en un État fort ? Moi aussi ! Mais, aujourd'hui, 90 % des cadres dirigeants et des hauts fonctionnaires sont à l'intérieur de la petite couronne. Pour moi, un État fort doit être capable de positionner ses meilleurs éléments au plus près des difficultés. Nous devons totalement repenser la gestion des carrières et l'allocation des parcours. Un État fort, ce n'est pas seulement des institutions et une histoire. Notre réforme va bien au-delà.

Madame Belhiti, vous m'interpellez sur les classes préparatoires et les concours Talents du service public. Le constat initial est que de multiples jeunes très méritants et motivés, mais issus de familles modestes, se disent que de telles carrières ne sont pas pour eux. Le problème principal, ce ne sont pas les discriminations : c'est l'autocensure.

Nous devons leur offrir de bonnes conditions pour se préparer aux concours, avec des bourses supplémentaires et un tutorat renforcé. Beaucoup d'éléments nécessaires à la réussite d'un concours ne s'apprennent pas dans les livres.

Le dispositif concernera cinq ou six élèves à l'ENA et autant à l'institut national des études territoriales (INET) ; c'est dans ces écoles que l'on observe le plus fort niveau d'autocensure. Beaucoup de sociologues ont décrit ce phénomène. Nous ouvrons cette voie de manière expérimentale pour trois ans. Mon souhait est que la qualité du recrutement et de l'accompagnement apporté à ces jeunes suffise à résoudre en quelques années le problème d'autocensure. D'ailleurs, les jeunes concernés pourront aussi se présenter au concours externe ; je pense qu'ils auront largement le niveau. Nous voulons sortir d'un déterminisme très antirépublicain : si vous ne venez pas de la rue Saint-Guillaume ou de la place du Panthéon, vos chances d'intégrer de telles écoles sont très faibles. Or il n'est écrit nulle part dans le contrat républicain qu'il faut impérativement passer quelques années à Paris pour devenir un serviteur de l'intérêt général. Nous allons donc mettre en place des classes de préparation aux concours de la fonction publique à Valenciennes, à Brest, à Limoges, à Agen ou à Clermont-Ferrand.

Pour moi, c'est essentiel. Si la promesse républicaine devient complètement illusoire pour beaucoup de jeunes, cela crée du ressentiment et du séparatisme.

Les élèves concernés passeront les mêmes épreuves, le même jour, devant le même jury. Nous les préparons bien à passer des concours ; il ne s'agit pas d'accorder des places sur des dossiers. Et, au final, il n'y aura qu'une seule liste d'admissibles et qu'une seule liste d'admis, par ordre alphabétique, sans distinction. C'est, à mon sens, le gage d'un regard uniforme.

M. François-Noël Buffet, président. – Madame la ministre, je vous remercie des réponses précises que vous avez apportées à notre commission.

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

La réunion est close à 18 h 40.

Mardi 1er juin 2021

- Présidence de M. Catherine Di Folco, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité - Examen des amendements au texte de la commission

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La très grande majorité des amendements déposés en vue de la séance ont déjà été examinés et rejetés par la commission la semaine dernière ; je ne m'y attarderai pas, car nous aurons le débat en séance.

Article 4

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n^{os} 7, 35 rectifié et 37 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 7, 35 rectifié et 37.

Article additionnel avant l'article 5

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 15 est contraire à la position de la commission.

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

Article 6

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement n° 8 est contraire à la position de la commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – En quoi le fait d’afficher la demande de création d’une commission d’enquête est-il contraire à la position de la commission ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Vous souhaitez que l’approbation tacite de l’octroi des pouvoirs de commission d’enquête à une commission permanente ou spéciale soit de droit lorsque le Sénat ne tient pas séance. La commission a préféré conservé la rédaction initiale de la proposition de résolution qui prévoit que cette procédure dérogatoire n’est possible que sur décision du Président du Sénat.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pas du tout. Selon les termes de l’amendement, « en dehors des jours où le Sénat tient séance, le Président du Sénat fait procéder à l’affichage de cette demande et la notifie au Gouvernement et aux présidents de groupes et de commissions ». En quoi est-ce néfaste ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En l’espèce, vous demandez que l’accord tacite soit de droit : « le Président du Sénat fait procéder » alors que la rédaction que la commission a voté est « le Président du Sénat peut décider ». Nous en discuterons en séance.

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

Article 7

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement n° 34 est satisfait. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 34 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l’article 7

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

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je demande le retrait de l’amendement n° 30, car notre collègue Pascale Gruny conduit actuellement des travaux sur la question des travaux de contrôle, à la demande du Président du Sénat, dans le cadre de la délégation du Bureau sur le travail parlementaire.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 30 et, à défaut, y sera défavorable.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il en est de même pour l’amendement n° 31.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 31 et, à défaut, y sera défavorable.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je suis défavorable à l’amendement n° 6 rectifié. Nathalie Goulet demande que le bureau d’une commission d’enquête puisse engager des poursuites pénales en cas de parjure notamment. Or, ce serait contraire à l’ordonnance du 17 novembre 1958, qui prévoit que les poursuites sont « *exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du bureau de l’assemblée intéressée* ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette disposition est contraire à la Constitution.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – C’est cette procédure prévue par l’ordonnance du 17 novembre 1958 que nous avons suivie lors de l’affaire dite « Benalla ».

M. Jean-Pierre Sueur. – M. le procureur de Paris a classé l’affaire sans suite, alors que le Bureau du Sénat, avait invoqué un faux témoignage. Par une bizarrerie juridique, le procureur a déclaré qu’il n’y avait pas faux témoignage dès lors que nous avons obtenu l’information que nous recherchions trois mois après que la personne eût été entendue... Une curiosité juridique que je tiens ici à souligner.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 6 rectifié.

Articles additionnels après l’article 8

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les articles n^{os} 39 et 16 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 39 et 16.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il en est de même pour les amendements n^{os} 17 et 19.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 17 et 19, de même qu’à l’amendement n° 13.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement n° 27 rectifié prévoit la création de débats de contrôle en commission. J’y suis défavorable ; la commission organise d’ores et déjà des auditions permettant d’interroger le Gouvernement sur la mise en œuvre des politiques publiques, y compris lorsque ces auditions sont demandées par les groupes politiques. Les rapporteurs budgétaires ont aussi la possibilité d’assurer, dans le cadre de leur mission, ce travail de contrôle. De même, les rapporteurs d’un texte ont également la possibilité d’exercer le contrôle de bonne application des lois tout au long de l’année.

M. Éric Kerrouche. – C’est le débat de contrôle en séance en tant que tel qui ne nous satisfait pas. Nous vous proposons un format spécifique pour l’organiser. Mais j’ai compris que Mme Gruny travaille encore sur ce sujet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il fait partie de la mission qu’elle conduit à la demande du président Larcher. Vous pourriez retirer votre amendement...

M. Éric Kerrouche. – Cela nous donnera l’occasion d’en discuter en séance.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 27 rectifié.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n^{os} 21 et 23 sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 21 et 23.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 5 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 5 rectifié, de même qu'à l'amendement n^o 22.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n^o 52 ; à défaut, mon avis sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 52 et, à défaut, y sera défavorable.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 40.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 40, de même qu'à l'amendement n^o 46 rectifié.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n^{os} 20 rectifié, 38, 18 rectifié, 42 et 41 sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 20 rectifié, 38, 18 rectifié, 42 et 41, de même qu'aux amendements n^{os} 44 et 43.

Article additionnel avant l'article 9

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n^o 14 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 14.

Article 9

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 9, 29 et 45.

Article 10

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 10 et 1.

Article 11

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 2, 11 et 47.

M. Jean-Pierre Sueur. – Quelle étrange conception des choses que de considérer que les quelque vingt amendements proposés par un groupe ne sont pas recevables ! C'est ahurissant ! Les dispositions que nous proposons pourraient susciter de votre part quelques amodiations...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il est bien normal que chaque groupe défende ses amendements, mais les choix que nous avons faits au départ ne sont manifestement pas identiques. La discussion s’engagera en séance.

M. Jean-Pierre Sueur. – Quels sont les choix de départ ? On n’est pas dans le dogme, dans l’impératif catégorique, comprenez-le !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Bien sûr.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Ces choix font suite aux propositions formulées par le groupe de travail présidé par le Président du Sénat.

M. Jean-Pierre Sueur. – Et alors ?

M. Éric Kerrouche. – Elles n’ont pas fait l’unanimité.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n^{os} 48 et 49 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 48 et 49.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il en est de même pour les amendements n^{os} 3 et 32.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 3 et 32.

Article additionnel après l’article 11

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 51.

Article additionnel après l’article 13

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 12.

Article 14

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements n^{os} 24, 26 et 33 sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 24, 26 et 33.

Article additionnel après l’article 14

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 25.

Article additionnel après l’article 14 quater

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement n^o 28 de Jean-François Rapin prévoit la publication séparée du rapport et du texte d’une proposition de résolution européenne, à l’instar de ce qui se fait dans les autres commissions. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 28.

La commission a donné les avis suivants aux amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 Modernisation des modalités d'exercice du droit de pétition		
M. KERROUCHE	7	Défavorable
M. GONTARD	35 rect. bis	Défavorable
Mme ASSASSI	37	Défavorable
Article additionnel avant l'article 5		
M. KERROUCHE	15	Défavorable
Article 6 Approbation tacite de la demande d'attribution des prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente ou spéciale les jours où le Sénat ne tient pas séance		
M. KERROUCHE	8	Défavorable
Article 7 Encadrement de l'effectif des commissions d'enquête et des missions d'information		
M. GONTARD	34	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 7		
Mme Nathalie GOULET	4	Défavorable
M. RICHARD	30	Demande de retrait
M. RICHARD	31	Demande de retrait
Mme Nathalie GOULET	6 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 8		
Mme ASSASSI	39	Défavorable
M. KERROUCHE	16	Défavorable
M. KERROUCHE	17	Défavorable
M. KERROUCHE	19	Défavorable
M. KERROUCHE	13	Défavorable
M. KERROUCHE	27 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	21	Défavorable
M. KERROUCHE	23	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie GOULET	5 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	22	Défavorable
Mme ASSASSI	52	Demande de retrait
Mme ASSASSI	40	Défavorable
Mme ASSASSI	46 rect.	Défavorable
M. KERROUCHE	20 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	38	Défavorable
M. KERROUCHE	18 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	42	Défavorable
Mme ASSASSI	41	Défavorable
Mme ASSASSI	44	Défavorable
Mme ASSASSI	43	Défavorable
Article additionnel avant l'article 9		
M. KERROUCHE	14	Défavorable
Article 9 Modification de l'ordre de passage des orateurs lors de la discussion générale en séance plénière		
M. KERROUCHE	9	Défavorable
M. MALHURET	29	Défavorable
Mme ASSASSI	45	Défavorable
Article 10 Simplification de l'examen en séance publique du texte élaboré par une commission mixte paritaire		
M. KERROUCHE	10	Défavorable
M. REQUIER	1	Défavorable
Article 11 Limitation à deux minutes du temps de parole de droit commun		
M. REQUIER	2	Défavorable
M. SUEUR	11	Défavorable
Mme ASSASSI	47	Défavorable
Mme ASSASSI	48	Défavorable
Mme ASSASSI	49	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. REQUIER	3	Défavorable
M. GONTARD	32	Défavorable
Article additionnel après l'article 11		
Mme ASSASSI	51	Défavorable
Article additionnel après l'article 13		
M. KERROUCHE	12	Défavorable
Article 14 Parité au sein du Bureau du Sénat		
M. KERROUCHE	24	Défavorable
M. SUEUR	26	Défavorable
M. GONTARD	33	Défavorable
Article additionnel après l'article 14		
M. KERROUCHE	25	Défavorable
Article additionnel après l'article 14 <i>quater</i>		
M. RAPIN	28	Favorable

La réunion est close à 14 h 10.

Mercredi 2 juin 2021

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Proposition de loi visant à nommer les enfants nés sans vie - Examen du rapport et du texte proposé par la commission

M. François-Noël Buffet, président. – Mes chers collègues, nous examinons aujourd’hui le rapport et le texte proposé par la commission sur la proposition de loi visant à nommer les enfants nés sans vie, présentée par Anne-Catherine Loisier.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, la proposition de loi de notre collègue Anne-Catherine Loisier a un objet volontairement très circonscrit : il s’agit de donner un nom aux enfants nés sans vie pour mieux accompagner les familles qui subissent un deuil périnatal.

La notion d’enfant sans vie est une notion juridique provenant de l’article 6 de la loi du 8 janvier 1993 qui a distingué les enfants sans vie des enfants nés vivants et viables, qui sont eux dotés d’une personnalité juridique. Quand un enfant est-il viable ? En principe, un

enfant est viable lorsqu'il naît après vingt-deux semaines d'aménorrhée, soit vingt semaines de gestation.

Malgré l'absence de personnalité juridique des enfants sans vie, le législateur a fait le choix d'accompagner les parents dans leur deuil en permettant leur enregistrement à l'état civil. L'acte d'enfant sans vie est inscrit directement dans le registre des décès. C'est un acte optionnel pour les parents, qui n'est pas soumis à un délai particulier, contrairement à l'acte de naissance qui doit être établi dans les cinq jours de l'accouchement.

Les parents sont désignés dans l'acte sous l'appellation de « père et mère », ce qui peut sembler paradoxal puisque l'enfant n'a pas de filiation, n'ayant pas de personnalité juridique. L'inscription à l'état civil vient donner l'apparence d'une existence juridique et l'apparence d'une filiation, même si, en réalité, celles-ci ne sont que mémorielles. C'est « un accompagnement bienveillant » par le droit, selon l'expression utilisée par un universitaire que j'ai entendu en audition. On a parlé aussi d'« accommodement raisonnable du droit ».

Les enfants nés sans vie ne peuvent pas être inscrits à l'état civil ; cela est fonction de leur stade de développement. Depuis 2008, l'acte d'enfant sans vie est conditionné à la production d'un certificat médical attestant de l'accouchement de la mère – de manière spontanée ou provoqué pour raison médicale – selon un modèle défini par arrêté du ministre de la santé.

N'ouvrent pas la possibilité d'un tel certificat d'accouchement – et donc d'une inscription à l'état civil – les interruptions de grossesse du premier trimestre, c'est-à-dire les interruptions spontanées précoces et les interruptions volontaires de grossesse. Je précise qu'auparavant une circulaire imposait aux officiers de l'état civil d'appliquer les seuils de viabilité reconnus par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), soit un poids de 500 grammes ou une grossesse de 22 semaines d'aménorrhée. Mais la Cour de cassation, par trois arrêts du 6 février 2008, a jugé qu'une simple circulaire ne pouvait limiter les droits des parents et ajouter au texte des conditions qu'il ne prévoit pas. Ce sont désormais aux médecins de constater s'il y a eu accouchement ou pas.

Depuis 2008, les couples non mariés dont le premier enfant est mort-né ou non viable peuvent également se faire délivrer par l'officier de l'état civil un livret de famille pour y inscrire leur enfant.

Une circulaire du 19 juin 2009 a ensuite reconnu aux parents le droit de pouvoir choisir un ou des prénoms pour leur enfant sans vie. Ils peuvent enfin organiser des funérailles et bénéficier de certains droits sociaux tels que les congés de maternité et paternité ou le congé de deuil.

L'auteure de la proposition de loi veut aller plus loin en permettant l'inscription de l'enfant sans vie à l'état civil sous un nom. Elle souhaite par ailleurs inscrire dans la loi la possibilité de lui donner un prénom.

L'intention de l'auteure de la proposition de loi est vraiment de limiter la portée de l'attribution d'un nom au seul acte d'enfant sans vie, pour éviter tout « effet de bord » potentiellement indésirable. La rédaction proposée précise à cette fin que l'acte d'enfant sans vie « emporte uniquement modification de l'état civil de l'enfant ».

Nous l'avons vu : les parents peuvent déjà inscrire leur enfant à l'état civil sous un prénom, l'inscrire sur leur livret de famille et organiser des funérailles. Faut-il leur accorder le droit supplémentaire de lui donner un nom ?

À titre personnel – et avec mon expérience de médecin –, je suis convaincue que la douleur de la perte d'un enfant est un vide sans fond que rien ne peut combler. Ce n'est pas dans l'ordre des choses que les parents enterrent leur enfant, surtout lorsqu'il s'agit d'un bébé. C'est le deuil de l'avenir. Il y a un énorme travail à faire en termes d'accompagnement, de soutien psychologique, administratif, mais cela ne dépend pas d'une loi...

Ceci étant dit, même s'il m'a semblé constater qu'il n'y avait pas de demande forte pour nommer les enfants sans vie – dans le temps contraint qui m'était imparti, j'ai réussi à réunir quelques contributions d'associations –, je pense qu'il est légitime d'aller au bout du processus d'identification de l'enfant mort-né ou non viable pour mieux l'inscrire dans l'histoire familiale et matérialiser symboliquement le lien de filiation du père qui n'a pas le même rapport charnel avec l'enfant que la mère.

Par ailleurs, donner un nom, aux côtés du prénom, permettrait de rendre plus cohérente la reconnaissance symbolique de l'enfant sans vie et procéderait finalement de la même logique compassionnelle que celle souhaitée par le législateur lors de la création de l'article 79-1 du code civil en 1993. Les familles ne comprennent pas l'« entre-deux » actuel qui consiste à pouvoir choisir un prénom, mais pas un nom.

Toutefois – et c'est un point très important – ce pas supplémentaire doit rester symbolique et ne créer aucune filiation ou droit. Il ne s'agit pas d'ouvrir la voie vers une reconnaissance d'une personnalité juridique à l'enfant sans vie *via* l'attribution de prénoms et d'un nom.

Dans cet esprit, j'ai déposé l'amendement COM-1 qui ajoute la précision selon laquelle « cette inscription de prénoms et nom n'emporte aucun effet juridique », ce qui permettrait d'écarter expressément tout éventuel effet, notamment en matière de filiation et de succession, sans faire mention, comme initialement proposé, d'un « état civil » dont l'enfant sans vie est dépourvu, puisqu'il n'a pas de personnalité juridique.

Compte tenu de la valeur simplement mémorielle de l'acte d'enfant sans vie, cette mention écarterait également l'application de l'alinéa 3 de l'article 311-21 du code civil en matière de dévolution du nom de famille, ce qui n'empêcherait évidemment pas les parents de choisir le même nom de famille pour leurs enfants nés postérieurement.

Enfin, conformément à la volonté initiale de l'auteure, l'amendement ferait apparaître de manière plus claire le caractère optionnel de l'inscription d'un ou plusieurs prénoms et d'un nom à leur enfant sans vie. Par ailleurs, il préciserait comment le choix du nom peut être fait par les parents.

Je vous propose d'adopter la proposition de loi de notre collègue Anne-Catherine Loisiert ainsi modifiée, avec son assentiment.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – J'apprécie l'évolution que nous a rappelée notre rapporteur. Je constate à quel point, en une dizaine d'années, la douleur des parents a été mieux reconnue. Les protocoles sont désormais plus complets. Ce texte constitue une évolution supplémentaire, qui peut paraître mineure, mais qui est bienvenue. Je n'ai pas très

bien compris le débat sur la personnalité juridique, qui semble être la crainte de la Chancellerie. Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain est favorable à cette proposition modeste, sachant que nous ne pouvons pas faire mieux à cause de l'article 40 de la Constitution. Je regrette néanmoins que ce texte ne contienne pas des dispositifs plus précis en matière de droits sociaux, le régime applicable aux parents, notamment aux mères, étant très mince.

Mme Catherine Di Folco. – Pourquoi, lors de la première réforme, le législateur n'a-t-il prévu d'inscrire qu'un prénom et n'est-il pas allé au bout de la démarche ? S'agissait-il d'un problème constitutionnel ? J'apprécie que l'amendement du rapporteur fasse référence au père et à la mère. J'ai été chagrinée de la suppression de ces termes dans le code civil, qui fait désormais référence aux parents. Pourtant, les enfants ont bien un père et une mère, merci d'avoir réintroduit ces mots !

M. Thani Mohamed Soilihi. – Cette proposition de loi vise à donner un nom de famille aux enfants nés sans vie, pour accompagner le deuil des parents. C'est un objectif auquel nous souscrivons tous. Il s'agit de modifier le second alinéa de l'article 79-1 du code civil. Aux termes du droit en vigueur, un ou plusieurs prénoms peuvent être donnés à l'enfant né sans vie par les parents. En revanche, il ne peut lui être donné de nom, qui constitue un attribut de la personnalité juridique résultant elle-même du fait d'être né vivant et viable.

La délicatesse avec laquelle l'auteure a voulu équilibrer les choses a été reprise par le rapporteur, qu'il s'agisse de la conception de la personnalité juridique, du statut de l'enfant à naître ou de l'interruption volontaire de grossesse. L'amendement COM-1 vise à réécrire l'article unique de la proposition de loi qui, elle-même, va dans le bon sens car elle prend compte de la nécessité de ne pas remettre en cause les principes de droit civil concernant la personnalité juridique. Cet amendement tend, notamment, à mentionner au sein de l'article unique que cette inscription de prénoms et nom n'emporte aucun effet juridique.

Toutefois, la réécriture proposée continue de prévoir la possibilité pour les parents d'inscrire dans l'acte d'enfant sans vie un nom, qui peut être soit celui du père, soit celui de la mère. Certes, il n'est pas fait mention du nom de l'enfant, contrairement à la proposition de loi initiale. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que la réécriture proposée marque la différence entre « le ou les prénoms de l'enfant », qui peuvent déjà être attribués à l'enfant sans vie au titre d'une ordonnance de 2019, et « un nom », sans mentionner qui en est l'attributaire.

La mention générale et indéterminée d'un nom, ainsi que la mention selon laquelle cette inscription de prénoms et nom n'emporte aucun effet juridique suffisent-elles vraiment à se prémunir d'une reconnaissance de la personnalité juridique de l'enfant sans vie ? Au regard de cette incertitude tenant à la portée réelle de la rédaction proposée, mais tout en soutenant la démarche d'équilibre ainsi que l'objet légitime de la proposition de loi, le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants s'abstiendra de façon positive.

Mme Brigitte Lherbier. – Comme l'a souligné Marie-Pierre de La Gontrie, ces dernières décennies ont connu une évolution positive. On ne peut pas éviter tous les drames, mais on peut soulager les parents. Autrefois, les enfants mort-nés étaient considérés comme des « déchets hospitaliers ». C'était épouvantable pour les parents. J'ai rencontré il y a une quinzaine d'années un couple ayant appris, à l'occasion de la naissance d'un enfant mort-né, qu'ils étaient porteurs tous deux d'une maladie génétique faisant qu'ils n'auraient pas d'autre

enfant. Il était donc extrêmement important pour eux que cet enfant mort-né soit reconnu. Le père tenait absolument à ce que cet enfant soit identifié à l'état civil, avec son nom de famille.

Mme Esther Benbassa. – J'éprouve une réticence liée à l'emploi des termes « père et mère ». *Quid* si les parents sont deux mères ? C'est une question dont il va falloir discuter, car les choses ont changé. La filiation est aujourd'hui bien plus compliquée. Le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires souhaite que l'on remplace « père et mère » par « parents ».

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Comme l'a rappelé Marie-Pierre de la Gontrie, d'énormes progrès ont été réalisés pour accompagner les parents qui subissent ce drame. Ils reçoivent notamment un livret dans lequel tout est bien expliqué, en particulier pour les obsèques.

En ce qui concerne les droits sociaux, l'auteure de la proposition de loi a voulu que le texte soit sobre. Néanmoins, l'enfant né sans vie peut permettre l'attribution de certains droits sociaux, comme par exemple la majoration de retraite pour enfants, même s'il n'a pas vécu.

Pour répondre à la question de Catherine Di Folco, avec la mention du nom, on peut penser qu'il y a filiation, mais aussi succession. L'objet de cette proposition de loi est uniquement de prévoir un accompagnement du deuil périnatal. L'important est d'inscrire cet enfant dans l'histoire familiale afin qu'il ne soit pas un non-dit, même si, de mon point de vue, le silence constitue le linceul des tout-petits.

Pour revenir sur les réticences de Thani Mohamed Soilihi, le dispositif est très sécurisé. Un nom et un prénom ne suffisent pas à créer la personnalité juridique. Ce qui crée la personnalité juridique, c'est d'être né vivant et viable.

Je me suis posé la question soulevée par Esther Benbassa au sujet des deux mamans. La rédaction « père et mère » existe déjà dans l'article 79-1 et on ne fait que la reprendre.

S'agissant du périmètre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer qu'il inclut les dispositions relatives au statut juridique des enfants sans vie.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Comme je l'ai évoqué dans mon exposé général, l'amendement COM-1 a pour objet de réécrire l'article unique de la proposition de loi. L'attribution du nom resterait bien dans le registre du symbole et n'aurait aucune conséquence en ce qui concerne une éventuelle reconnaissance de la personnalité juridique de l'enfant. Le choix d'un ou de prénoms ainsi que d'un nom resterait purement optionnel : on n'imposerait rien aux parents. Le choix du nom serait encadré. Je me suis calquée sur les règles classiques de dévolution du nom sans renvoyer directement à l'article 311-21 du code civil puisque cet enfant sans vie n'a pas de filiation.

Depuis l'origine, l'acte d'enfant sans vie est un acte d'inscription mémorielle à l'état civil. Donner la possibilité de choisir un nom, aux côtés du prénom, c'est aller au bout de cette logique, sans en changer la nature.

M. François-Noël Buffet. – Je précise que cet amendement est présenté en accord avec l'auteure de la proposition de loi.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Je partage la préoccupation d'Esther Benbassa. Il y a effectivement lieu de présenter un amendement pour modifier la rédaction de l'article unique, cette mention de père et de mère n'ayant plus lieu d'être. Je ne suis pas convaincue par les explications de Marie Mercier concernant la succession et reste perplexe quant à la réticence de la Chancellerie sur ce point.

M. François-Noël Buffet, président. – La volonté de l'auteure a été de ne pas avoir d'effet juridique, qu'il s'agisse de filiation ou de succession. Il est donc clairement spécifié que cette inscription de prénoms et nom n'emporte aucun effet juridique, en conformité avec l'intention d'Anne-Catherine Loisier. Cela répond également à la question posée sur les droits sociaux. On est là clairement dans une notion mémorielle, pour répondre à l'attente des familles.

Mme Catherine Di Folco. – Je ne peux pas laisser dire que la notion de père et de mère n'a plus lieu d'être. Les couples hétérosexuels existent encore ! Que l'on souhaite prévoir l'existence d'une deuxième maman, pourquoi pas, mais cela ne doit pas se faire au détriment du concept de père et mère !

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	1	Rédaction globale	Adopté

La réunion, suspendue à 10 h 05, est reprise à 10 h 15.

**Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration
et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale -
Audition de M. Guy Geoffroy, maire de Combs-la-Ville et président des
maires de Seine-et-Marne, représentant de l'Association des maires de France
et des présidents d'intercommunalité (AMF)**

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Guy Geoffroy, représentant le président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), dont nous regrettons l'absence et qui m'a prié de bien vouloir l'excuser. Nous inaugurons notre cycle d'auditions publiques sur le projet de loi, anciennement appelé « 4D », aujourd'hui dit « 3DS » pour « différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique », dont l'examen débutera au Sénat le 7 juillet. La commission se réunira le 30 juin pour examiner le rapport de Françoise Gatel et Mathieu Darnaud. Nous avons délégué une partie des articles à la commission des affaires sociales, à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et à la commission des affaires économiques. Je salue à cet égard la présence d'Alain Milon et celle de Daniel Gueret.

Monsieur Geoffroy, nous attendons le sentiment général de l'AMF sur ce projet de loi. Ensuite, le jeu des questions-réponses nous fera entrer plus en détail dans le texte.

M. Guy Geoffroy, maire de Combs-la-Ville et président des maires de Seine-et-Marne, représentant de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). – Je vous remercie de m'accueillir dans cette salle, où je me trouve un peu en terrain connu, pour y avoir participé à un certain nombre de réunions de commissions mixtes paritaires.

Je vous demande une nouvelle fois de bien vouloir excuser l'absence du président Baroin, qui m'a chargé de le représenter. Ce n'est pas, de sa part, une marque de désintérêt envers le Sénat, loin de là.

Vous avez souhaité obtenir l'avis de l'AMF sur ce projet de loi « 4D », qui demeure l'association généraliste ayant vocation à représenter les maires de France et présidents d'intercommunalités. Je veux d'abord saluer le travail au long cours effectué par l'ensemble de mes collègues au sein de toutes les commissions spécialisées.

Ce texte suscitait de grands espoirs. Malheureusement, les attentes sont un peu déçues, même s'il a évolué quelque peu à la faveur de passages nombreux devant le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et après un avis du Conseil d'État qui, sans être complètement négatif, a été pour le moins critique.

Pour nous, ce texte est important pour au moins trois des D formant son intitulé : différenciation, décentralisation et déconcentration. Le quatrième D semble plutôt renvoyer à des dispositions diverses particulièrement disparates et de faible portée, ce qui résume un peu l'impression générale qui ressort du texte.

Tout d'abord, concernant la différenciation. J'ai eu l'honneur de représenter l'AMF à un travail passionnant dans le cadre d'un groupe de réflexion mis en place à la demande du Premier ministre au Conseil d'État, et qui avait justement comme objectif d'évaluer le dispositif national d'expérimentation, tel qu'il est prévu dans la Constitution.

Nous avons immédiatement mis le doigt sur ce qui nous semblait indispensable à partir du moment où l'on parlait d'expérimenter des adaptations les plus fines possible au terrain, dans le respect du principe d'égalité, de dispositions nationales découlant de la loi et du règlement, de sorte que nos institutions fonctionnent de manière efficace et en proximité.

Le moins que l'on puisse dire est que cet objectif de différenciation, tel que nous pouvions l'attendre dans ce projet de loi, n'est pas atteint.

La décentralisation, ensuite. Les maires de France constatent, comme beaucoup d'élus locaux et nationaux, que nous sommes encore au milieu du gué en ce qui concerne la mise en œuvre d'une décentralisation efficace. La question qui revient sans cesse est bien entendu celle des moyens, des transferts de crédits correspondant aux transferts de compétences, de l'autonomie financière et fiscale. Je ne m'étendrai pas sur la suppression de la taxe d'habitation, dernier exemple en date de ce long cortège de décisions qui réduisent à peau de chagrin la capacité des collectivités à assumer, par elles-mêmes et pour elles-mêmes, les choix qu'elles pourraient faire en toute responsabilité, sur le mandat de leurs électeurs.

Or il est clair que le volet décentralisation de ce texte est finalement anecdotique. Nous n'en sommes pas encore à cette ultime et décisive étape de la décentralisation, qui conduirait à ce que chacun s'installe dans ses compétences, avec une application effective du principe de subsidiarité, que nous appelons toujours de nos vœux.

Enfin, s'agissant de la déconcentration, qui est pour nous le corollaire indispensable de la décentralisation. Il n'y a pas de bonne gestion des affaires publiques à l'échelle locale sans ce fameux couple maire-préfet, revenu en grâce ces derniers mois à la faveur de la crise sanitaire, pour avoir fait la preuve de son efficacité. C'est surtout le maire qui a connu une sorte de renaissance, après être passé à la moulinette de toutes les réformes successives, et notamment de la baisse drastique de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Avec la pandémie, un constat s'est imposé : sans les maires, rien n'aurait été possible. Aussi, nous attendions plus de cet acte de décentralisation. C'est pour cela, aussi, que nous avons fait des propositions sur la transition écologique, la santé, le logement, la culture, le sport.

Il est plus que jamais nécessaire d'approfondir les relations entre les maires et l'État au contact des habitants. Aussi, mesdames, messieurs les sénateurs, j'espère que vous saurez enrichir ce texte.

À cet instant, je veux faire référence aux 50 propositions que porte le Sénat, et qui sont, pour l'essentiel, des propositions que nous pourrions revendiquer comme étant les nôtres. Cela n'est pas étonnant de la part de la chambre qui représente les collectivités locales. Je tiens à saluer, au nom de l'AMF, les avancées volontaristes que vous portez à travers trois propositions de loi, dont deux, organique et constitutionnelle, ont déjà été votées en première lecture par votre assemblée. La troisième proposition de loi, ordinaire, qui reprend certaines de ces 50 propositions, pourra, je l'espère, prospérer prochainement à travers vos amendements au texte du Gouvernement. C'est en tout cas l'invitation amicale que vous adresse l'AMF, pour redonner du souffle et une architecture puissante à ces 83 articles qui manquent cruellement d'ambition.

En fait, nous sommes face à une addition de dispositions qui, dans leur principe, vont dans le bon sens, mais qui sont dévoyées dans leur déclinaison. Je pense notamment au titre relatif aux outre-mer, et tout particulièrement à l'article 83 relatif aux modalités de cession du foncier de l'État en Guyane, sur lequel je reviendrai plus précisément par la suite.

Avant d'entrer dans le détail, en réponse à vos questions, je veux aborder devant vous quelques motifs d'insatisfaction.

Il y a en premier lieu le sujet de la gouvernance des agences régionales de santé (ARS). Ce qui est proposé est insuffisant à la lumière de ce qu'a révélé la crise sanitaire. Nous militons pour un renforcement du rôle des délégués départementaux à l'article 31 du projet de loi.

À l'article 46 du texte, qui concerne la politique locale de l'eau, le dispositif nous semble très pervers et s'apparente, pour nous, à une véritable recentralisation. En effet, cet article remet en cause, et nous ne l'acceptons pas, les fondements mêmes des comités de bassin, qui sont des organes délibérants faits pour être décentralisés. Le texte de l'article que vous examinerez ne peut aboutir en l'état, même s'il est moins inacceptable que l'avant-projet qui nous avait été présenté.

En matière de transition énergétique, les collectivités, et particulièrement le bloc local, sont perplexes et inquiètes, car elles se voient assigner un rôle non pas de partenaires, mais de sous-traitants de cette politique publique. Il ne faut pas oublier que la fonction de coordonnateur de la transition énergétique a été déléguée par la loi en 2015 aux intercommunalités dotées d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET). De plus en plus d'intercommunalités en étant pourvues, il nous semble émerger un conflit de normes si le texte est maintenu en l'état.

Au sujet de l'article 47, nous souhaitons faire remarquer que les communes et intercommunalités ne peuvent pas être écartées de l'élaboration et de la signature de futurs contrats de cohésion territoriale, qui visent à coordonner les politiques et modalités d'intervention comme de soutien de l'État aux politiques que portent les communes et intercommunalités. Elles doivent donc être présentes au stade de la préparation, comme de la signature.

À vouloir trop simplifier l'action publique locale, il arrive malheureusement qu'on la complexifie. C'est le cas avec l'évolution du rôle des collectivités aux côtés de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Nous nous interrogeons sur l'efficacité du dispositif qui est proposé. Ce puissant levier financier a plus que jamais besoin d'agilité pour venir en support des collectivités.

L'article 83, qui concerne l'établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane, nous préoccupe énormément. C'est une recentralisation de fait. Espérons que la sagesse l'emportera et que le Parlement ne confirmera pas par son vote un tel choix.

L'AMF porte un jugement plutôt favorable sur les mesures relatives au logement, notamment la prolongation des dispositifs de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU », au-delà de 2025. Certes, nous aurions quelques suggestions complémentaires. La question des communes lourdement carencées mérite d'être mieux traitée qu'elle ne l'est actuellement dans le projet de loi.

Encore une fois, les maires de France sont à votre disposition pour répondre à vos questions, vous fournir des informations qui vous auraient pu vous échapper, voire – pourquoi pas ? – vous adresser des suggestions dans le cadre du nécessaire travail d'amélioration du projet de loi.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Le travail que nous avons mené avec les associations d'élus rassemblées au sein de Territoires unis a abouti aux fameuses cinquante propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales, remises au Président de la République au mois de juillet dernier.

Certes, le projet de loi s'intitule « 4D ». Mais le Conseil d'État a considéré que le « D » de décomplexification était assez léger et qu'il s'agissait plutôt de dispositions disparates... La différenciation, la décentralisation et la déconcentration sont des outils très utiles. Mais ce qui nous intéresse le plus au Sénat, c'est une autre lettre de l'alphabet : le E, pour « efficacité de l'action publique ». Or celle-ci passe – vous y avez fait référence – par la subsidiarité : quel est l'échelon le plus pertinent pour traiter d'un sujet ? La crise sanitaire a révélé à ceux qui en doutaient ou qui l'ignoraient combien les collectivités pouvaient inventer les réponses les plus efficaces.

Ce texte nous inspire un certain nombre d'interrogations. Il nous paraît insuffisant. Le Sénat, dont l'état d'esprit est constructif, mais très exigeant, aura à cœur de l'enrichir avec de nombreuses propositions. Nous voulons encourager la ministre à faire preuve de plus l'audace pour plus de pertinence.

L'article 1^{er} inscrit dans la loi le principe de différenciation territoriale. Le Sénat, qui n'avait pas été entendu lors de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, plaide pour la différenciation. Mais cet article semble largement dépourvu de portée normative. Comment interprétez-vous cette disposition ? Est-ce un simple vernis ou une possibilité offerte pour aller plus loin ? Les nombreux élus que nous avons consultés ont manifesté une forte adhésion envers nos cinquante propositions. La différenciation n'est pas la rupture avec le principe d'égalité, qui suppose au contraire de pouvoir différencier les moyens mobilisés.

Le projet de loi prévoit le renforcement des conférences territoriales de l'action publique (CTAP), en les positionnant comme un lieu de décision des délégations de compétences entre collectivités, autour de projets structurants. Le Sénat a souvent critiqué l'inefficacité des CTAP, instances pléthoriques qui ne permettent pas un dialogue concret entre collectivités sur l'exercice des compétences qui leur sont dévolues. Estimez-vous que les CTAP constituent l'échelon pertinent pour favoriser les délégations de compétences entre collectivités ?

Le texte évoque peu les intercommunalités. Nous n'avons pas été entendus, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, sur la territorialisation de compétences, les transferts « à la carte » ou le rétablissement de l'intérêt communautaire. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE), qui visait à rationaliser les intercommunalités, prévoyait de supprimer des syndicats. Or, faute de territorialisation de certaines compétences, un certain nombre ont été maintenus. Êtes-vous favorable à ce que nous réintroduisons des dispositions relatives à l'intérêt communautaire et aux transferts de compétences dans le projet de loi ?

Enfin, que pensez-vous de la position du Conseil d'État qui, dans son avis très critique sur le projet de loi, a justement fait remarquer que les dispositions visant à renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales étaient particulièrement peu nombreuses, reprochant ainsi au Gouvernement de n'être pas allé assez loin ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je fais miennes les observations de ma collègue Françoise Gatel.

Nous vous rejoignons sur la déconcentration et la nécessité de trouver des leviers pour renforcer cette forme d'agilité qui peut et doit exister. Vous avez évoqué le rôle du couple préfet-maire pendant la crise sanitaire. Pensez-vous qu'il faille renforcer la possibilité pour le préfet de prendre des mesures à titre dérogatoire afin de répondre avec plus de souplesse et d'agilité aux demandes des collectivités territoriales, notamment des communes ? J'ai notamment en tête ce que nous avons vécu sur la vaccination.

Le Sénat souhaite évidemment aller vers plus de décentralisation dans la gestion de l'eau. Même si les comités de bassin sont des organes délibérants, il faut bien reconnaître qu'il y a un sujet sur l'attribution des subventions. Et aussi imparfaites soient-elles, les propositions formulées à l'article 46 nous interpellent. Comment mieux prendre en compte la situation des départements pour qui la question de la ressource en eau et du financement des investissements, notamment communaux, voire intercommunaux devient primordiale ? Sans doute faut-il revoir les procédures actuelles. Vous connaissez la constance du Sénat : nous avons déjà critiqué la nouvelle architecture proposée en matière d'eau et d'assainissement dans le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, et nous reviendrons probablement à la charge dans le cadre de l'examen de ce texte.

Vous avez rappelé le souffle simplificateur qui animait à la base l'élaboration du projet de loi. Nous avons également essayé de travailler dans le sens de la simplification, avec le concours du Conseil national d'évaluation des normes. Selon vous, quelles autres mesures de simplification pourraient utilement enrichir ce texte ?

M. Alain Milon, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Les articles 31 et 32 portent sur des thématiques qui intéressent la commission des affaires sociales.

L'article 31 transforme le conseil de surveillance des agences régionales de santé (ARS) en conseil d'administration. Le Sénat avait suggéré que ce conseil d'administration soit présidé par le président du conseil régional ou son représentant. Par ailleurs, l'idée d'un objectif régional des dépenses d'assurance maladie est parfois avancée. Quelle est la position de l'AMF à cet égard ?

L'article 32, qui concerne le financement des investissements hospitaliers par les collectivités territoriales, m'inquiète particulièrement. Je ne suis pas certain que tout le monde réalise bien de quoi il retourne. Prenons un exemple tout simple : l'État pourrait désormais demander à la commune d'Avignon une participation financière aux opérations de remise en état du service de réanimation et du service de soins palliatifs de l'hôpital public de la ville, dont le coût total est de 100 millions d'euros. Comme il n'est pas du tout certain que la commune ait les moyens d'une telle participation, l'État en tirera-t-il prétexte pour ne pas procéder aux améliorations nécessaires ? Une telle disposition représente donc un véritable danger. Le risque est également que les hôpitaux de villes moyennes soient fermés, sauf participation financière de la commune. Il ne me paraît guère pertinent de prévoir la

participation des collectivités territoriales au financement du programme d'investissement des hôpitaux et des cliniques privées. De la même manière, la clinique construite récemment à Montpellier pour 1,5 milliard d'euros aurait-elle pu voir le jour si l'on avait exigé une participation financière de la ville et de la région ?

La décentralisation, c'est bien, mais elle a des limites. En Espagne, où elle est importante, la qualité des soins diffère selon les régions et avec elle, l'espérance de vie ; en Allemagne, la troisième vague de l'épidémie de covid-19 a nécessité une recentralisation de la décision, pour des raisons d'efficacité.

M. Daniel Gueret, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Notre commission a reçu délégation au fond des articles 9, 13, 61 et 62, qui concernent le transport ferroviaire, la protection des paysages et la biodiversité ; elle s'est, en outre, saisie pour avis de vingt-cinq autres articles relatifs à la transition énergétique, aux transports, routier et fluvial, à la gestion de l'eau et à l'aménagement du territoire.

S'agissant de la gouvernance d'instances nationales qui mènent des actions territoriales, qu'attendez-vous d'organismes comme le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ou l'Ademe ? Comment améliorer leur mode d'intervention au niveau local ?

Notre commission s'était saisie pour avis, à l'époque, des dispositions instituant l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), destinée à proposer aux élus locaux un guichet unique pour la conduite de leurs projets. Faut-il, selon vous, approfondir cette démarche de rationalisation en articulant mieux les actions menées par l'ANCT, l'Ademe et le Cerema ?

Que pensez-vous des dispositions du projet de loi renforçant le rôle des élus locaux dans la gouvernance de ces agences et des ARS ? Celles-ci vont-elles assez loin ? Les agences que je viens d'évoquer devraient-elles, par exemple, accueillir davantage d'élus de territoires ruraux ou fragilisés ?

Enfin, quel est votre sentiment à propos de l'article 14 attribuant un pouvoir de police spécial aux maires en matière de réglementation de la circulation dans les espaces naturels protégés ?

M. Alain Marc. – Deux textes s'entrechoquent ; cela pose problème : nous examinons en séance le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dit « Climat et résilience », à partir du 15 juin, et nous allons évoquer ce texte dit « 4D » peu après, à partir du 7 juillet en séance. Or le sujet qui est revenu durant la dernière campagne électorale était l'aménagement du territoire, notamment la constructibilité, avec des débats concernant les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et leur déclinaison, les plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUI). L'objectif zéro artificialisation nette en 2050, qui figure dans le projet de loi Climat et résilience, s'appuie sur une projection qui va déséquilibrer les territoires alors même que l'on relève une forte volonté de réoccuper l'espace rural. Des communes ayant déjà construit pourront, par exemple, opérer une « renaturation » des parkings de supermarché pour dégager de nouveaux espaces de construction, alors que les communes qui n'en ont pas, parce qu'elles sont, par exemple, trop éloignées des métropoles, ne pourront pas le faire malgré une forte demande. C'est dans ce type de situations qu'il faudrait actionner la différenciation. Qu'en

pensez-vous ? Ces deux lois me semblent arriver de façon trop précipitée pour que nous travaillions au bénéfice de l'aménagement du territoire qui est pourtant en train de se redessiner.

M. Guy Geoffroy. – Beaucoup d'entre vous ont fait référence à la lettre « E », pour « efficacité », qui manque au titre de ce texte. J'avais moi-même utilisé ce mot avec son frère jumeau « efficience ». Nos politiques publiques doivent être efficaces, pour répondre aux problèmes qui se posent, et efficaces, pour bien y répondre. De ce point de vue, la seule règle applicable devrait être le mot-clé « subsidiarité », pourvu qu'il soit correctement employé.

La portée de la différenciation, telle que définie à l'article 1^{er} du projet de loi, se limite-t-elle à du vernis ? Je reprends ce terme, il correspond à l'affirmation d'un principe qui fait son chemin. Au-delà, alors que le Conseil constitutionnel remarque lui-même que l'esprit de différenciation est déjà présent dans la Constitution, le Conseil d'État a quant à lui relevé que ce texte n'était pas assez normatif pour aller plus loin dans ce domaine. C'est aussi notre avis ; il ne s'agit de rien de plus que d'une déclaration de principe supplémentaire. Cette aspiration recoupe pourtant le besoin de proximité : on n'y arrivera pas si tout le monde passe sous la même toise, vis-à-vis de l'État comme des autres niveaux. De ce point de vue, nous sommes réticents à ces chefs de filat supplémentaires qui conduiront à faire des communes des subordonnées de fait des collectivités les plus dotées.

S'agissant des conférences territoriales de l'action publique (CTAP), il me semble nécessaire que des outils de ce type fonctionnent, même si nous jugeons que ces conférences n'ont pas démontré leur capacité à apporter quelque chose. C'est dommage, dans la mesure où leur mission précise est de se pencher après chaque renouvellement des instances locales sur le développement de la décentralisation. Leur organisation n'est pas satisfaisante, il faut aller vers des CTAP plus proches du terrain, par exemple à l'échelle départementale, afin d'ouvrir une réflexion plus concrète et dirigée vers la mise en œuvre. De ce point de vue, nous nous interrogeons sur la multiplicité des outils. Comment situer les CTAP au regard des nouvelles instances territoriales, comme la conférence régionale du sport, par exemple, ou les conférences de financement ? Soyons plus ramassés, plus précis et moins dispersés : ces outils sont intéressants, mais la réalité de leur fonctionnement ne l'est pas assez.

L'exigence de proximité doit permettre la territorialisation des compétences, laquelle ne constitue pas une entorse grave à la complémentarité entre communes et intercommunalité. L'intercommunalité n'est pas la supracommunalité, comme son nom l'indique, et le bloc communal n'est pas un bloc intercommunal. Si la loi a fixé des compétences obligatoires à l'échelle intercommunale, c'est parce que certaines d'entre elles s'y exercent de manière plus pertinente, mais ce n'est ni immuable ni invariable, si certains territoires mettent en place des coopérations limitées, par exemple à l'échelle européenne. La possibilité d'une territorialisation des compétences au sein du bloc communal doit être mise à disposition des instances locales, à travers des pactes de gouvernance, par exemple, susceptibles de mettre en œuvre utilement ce principe.

Nous sommes, par ailleurs, favorables à de nouvelles délégations aux maires ; allons au-delà de ce qui est prévu par le texte, car cela reste encore insuffisant. Les maires ont la capacité de décider ou non de le faire. Le maître mot doit être l'efficacité au quotidien. Toutes les communes ne réunissent pas leur conseil municipal onze fois par an, comme je le fais, et entre temps, tout ce qui pourra permettre au maire de bénéficier de délégations nouvelles, y compris venant de l'État – dont il est aussi un représentant – serait bienvenu dans

le cadre de la mise en œuvre de ce principe, sous le contrôle, toujours, de l'assemblée municipale, conformément aux principes de différenciation et d'adaptation au plus près des réalités du terrain pour rendre efficaces les politiques publiques.

Faut-il aller plus loin dans les pouvoirs dérogatoires accordés aux préfets ? À mon sens, oui. Comme président d'union départementale des maires, j'ai cheminé bras dessus bras dessous avec le préfet et une telle évolution me semble positive pour nos concitoyens. Nous avons mesuré combien les préfets, représentant toutes les administrations de l'État, étaient à la peine pour sortir de ce qui avait été fixé par l'État, alors même qu'il leur apparaissait évident qu'il fallait trouver les moyens d'une différenciation dans l'adaptation de la politique publique locale. J'en veux pour exemple la question de l'ouverture des marchés durant le premier confinement : j'ai sollicité le préfet pour ouvrir le marché de ma commune, celui-ci m'a demandé mon avis sur l'opportunité qu'il souhaitait saisir d'accorder à certaines autres communes la possibilité de le faire. Je lui ai répondu que son hypothèse allait dans le sens de ce que nous souhaitions : aller le plus loin possible localement, en restant responsables et concrets. Il a pris la décision d'autoriser cinq ou six marchés à ouvrir et il est venu faire ses courses dans ma commune le lendemain, pour vérifier que l'autorisation accordée au nom de l'État l'avait été à juste titre. Il me l'a dit lui-même : sa décision était « *borderline* », mais elle était fondamentale pour nos concitoyens.

Les préfets ont une capacité reconnue à l'agilité. Au quotidien, ils aimeraient cumuler leur agilité et la nôtre pour rendre l'action publique plus lisible et donc plus efficace. Je plaide pour cela : il n'y a pas de raison d'être toujours obligés de remonter jusqu'on ne sait où des questions qui appellent des réponses locales.

Quant à la gestion de l'eau et de l'assainissement au sein du bloc communal, vous avez raison : rien n'est réglé. En la matière, la différenciation doit trouver une place éminente. Dans beaucoup de territoires, il est logique que ces questions soient traitées à une échelle plus large que celle de la commune. Bien souvent, on n'a pas attendu les lois récentes pour tirer les conséquences de cette évidence : dans mon territoire, cela fait quarante ans ! En revanche, dans certaines zones rurales, l'assainissement reste géré à l'échelle communale, parfois avec des nouvelles technologies très écologiques ; des choses peuvent et doivent se faire à cette échelle. Quant à la distribution de l'eau, on assiste au retour en force d'une volonté de gestion par soi-même, en régie. Permettre plus de différenciation à l'échelle du bloc communal me semble tout à fait bienvenu.

L'idée de simplification qui s'exprime dans ce texte risque plutôt de se traduire par une complexité accrue ! On connaît bien le problème général des normes : le principe selon lequel toute norme nouvelle doit s'accompagner de la suppression d'une norme ancienne n'est jamais appliqué, quand bien même nous le prônons tous.

Monsieur Milon, les maires entendent votre message sur la différence à faire entre les initiatives des communes en matière de soins de proximité, ainsi que le concours financier qu'elles apportent à la construction de ces locaux, et des participations qui seraient imposées aux communes. Nous voulons encourager le maintien, voire le développement d'une capacité hospitalière de proximité. Certes, on court un risque d'inégalité entre ceux qui peuvent financer de tels équipements et les autres. Néanmoins, nous sommes ouverts à cette proposition, parce que nous souhaitons que les collectivités territoriales retrouvent une place qu'elles ont quelque peu perdue dans le monde hospitalier ; ainsi, nous souhaitons que soient recréés les conseils d'administration des établissements hospitaliers. Nos concitoyens n'ont jamais eu autant besoin des élus locaux que pendant cette crise, y compris dans le domaine

sanitaire ! Ce n'est faire injure à personne, ni à l'État ni au monde de la santé, que de reconnaître que, sans les collectivités locales, il n'y aurait pas eu de vaccination à l'échelle que nous connaissons enfin aujourd'hui. Nous sommes interpellés parce que nous avons une agilité et une inventivité réelles, au plus près du terrain. C'est pourquoi nous revendiquons que les élus locaux aient leur place dans le monde hospitalier. Cela n'exclut d'ailleurs pas une certaine modestie : pour l'organisation de la vaccination dans ma commune, je me suis concentré sur la logistique et non sur le recrutement des médecins, pour lequel je me suis appuyé sur l'hôpital et la préfecture.

Quant à l'article 48, qui porte sur la gouvernance du Cerema, dans la mesure où il renvoie les dispositions en question à une ordonnance, nous ne pourrions nous prononcer qu'au vu du texte de celle-ci.

Concernant un éventuel guichet unique pour l'ANCT, le Cerema et l'Ademe, nous n'avons ni revendication ni prévention. Avoir beaucoup d'interlocuteurs à l'échelle régionale peut être utile pour traiter certaines questions de manière spécifique, mais il peut y en avoir trop, auquel cas on ne s'y retrouve pas. Dans le projet de loi Climat et résilience, on veut créer un guichet unique alors qu'il existe déjà des interlocuteurs que l'on pourrait évaluer et dont on pourrait renforcer les capacités. L'État préfère toujours créer quelque chose de nouveau, au détriment de l'évaluation des expérimentations. Nous approuvons tout ce qui peut permettre plus de simplicité, mais faire du guichet unique une exigence permanente pour tous les sujets n'est probablement pas pertinent.

Quant aux dispositions de l'article 14 sur les pouvoirs de police spéciale des maires, j'estime que les maires savent exercer leurs responsabilités et assumer l'ensemble des missions qui leur sont confiées. Nous ne voudrions pas que certaines actions relevant d'un pouvoir de police soient confiées à d'autres, mais que nous en assumions malgré tout la responsabilité. Vous aurez compris ce qui doit en découler dans la formulation législative.

Monsieur Marc, j'ai eu l'occasion ici même d'exprimer ce que les maires pensent des dispositions relatives à l'objectif « zéro artificialisation nette » du projet de loi Climat et résilience : on en dit à la fois trop et trop peu. On renvoie beaucoup au décret, sans fixer les règles qui permettraient à celui-ci de ne pas déborder de son domaine. L'imprécision de l'objectif fixé ouvre la porte à des déséquilibres fondamentaux entre ceux qui n'ont pas attendu la loi pour s'engager dans une démarche en ce sens et ceux à qui la loi offrira plus de souplesse pour faire évoluer leur territoire. La référence prévue aux années antérieures, plaquée de manière uniforme sur les territoires, causera des injustices territoriales. C'est une nécessité de lutter contre l'étalement urbain et l'imperméabilisation des sols, mais il faut trouver les voies et moyens adéquats. Là encore, « différenciation » doit être le mot-clé pour la mise en œuvre de ce principe national.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Beaucoup de maires nous ont fait part de leurs inquiétudes quant à l'article 4, relatif à la participation citoyenne locale. Il peut apparaître comme un apport intéressant, une passerelle vertueuse entre citoyens et élus, mais beaucoup d'élus, notamment dans les petites communes, craignent que cet outil ne soit utilisé par des oppositions constituées pour faire de l'obstruction, en obligeant une collectivité qui ne disposerait pas de moyens suffisants à répondre à leurs nombreuses sollicitations.

M. Ludovic Haye. – Pour lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, il existe une solution, pour laquelle je milite : favoriser la réhabilitation de friches ou de bâtiments existants plutôt que la construction. Il est toujours plus facile pour les maires de

présenter à leurs concitoyens des projets portant sur le patrimoine existant. Le problème est que la réhabilitation coûte bien souvent plus cher que de nouvelles constructions, qu'elle va moins vite et que le nombre de logements produits est plus faible ; l'efficacité est globalement moindre. De la même manière, un programme triennal est plus difficile à tenir. Cette solution impose de sortir d'une logique arithmétique.

M. Guy Geoffroy. – J'ai justement eu hier soir un échange intéressant et passionné avec les maires de mon intercommunalité sur la participation citoyenne. À mon sens, le terme de « démocratie participative » n'a aucun sens ; la seule formule qui vaille, c'est la participation des citoyens au bon fonctionnement de l'outil démocratique de proximité qu'est la commune. On est tenté de faire du mot « citoyen » le concept qui va remplacer le malheureux élu de passage ; l'autoproclamation par lesdits citoyens d'une expertise doit être regardée avec beaucoup de prudence : on ne doit pas, même à l'échelle locale, donner à nos concitoyens le sentiment illusoire que leur parole devra faire loi, comme cela a été le cas à l'occasion d'une certaine convention citoyenne. De la sorte, on passerait complètement à côté de la renaissance démocratique à laquelle nous aspirons. Il faut plutôt travailler à ce qui peut permettre le retour aux urnes de nos concitoyens, sans se priver de demander l'avis de ceux qui souhaitent le donner, mais sans que ce soit une préfiguration de la décision que nous serons censés appliquer. Je regrette le vocabulaire assez verbeux, pour ne pas dire le galimatias dont on abuse en la matière : « université populaire », « assemblée citoyenne »... Le terme d' « assemblée » ne peut s'appliquer qu'à un organe pouvant prendre des décisions !

Les élus sont aussi des citoyens ; ils sont sans doute plus engagés et plus avertis, ils prennent à coup sûr plus de risques. Voilà ce qui doit gouverner nos tentatives de se saisir de tout ce qui peut être utile à la fabrication des décisions locales : ouvrir la porte aux électeurs sans pour autant faire entrer par la fenêtre ceux que l'isolement a envoyés dans l'opposition.

En matière de logement, nous devons trouver les moyens de la réhabilitation. Ces moyens sont nécessaires en grand nombre pour que la réhabilitation ne devienne pas un chemin de croix tel qu'on y renonce avant même d'avoir commencé à y penser. Sont en cause non seulement les difficultés administratives dont il a été fait état, mais aussi des éléments proprement concrets en ce qui concerne le prix du foncier dans tous les espaces méritant réhabilitation. Qu'il s'agisse de sites artisanaux ou industriels, ces espaces ont parfois vocation à trouver une seconde vie, *via* des usages nouveaux en matière de logement ou de mixité sociale par exemple.

C'est toujours sur les questions de financement que l'on finit par buter, auxquelles s'ajoutent toutes les difficultés de fonctionnement administratif et de procédures. Ces dernières sont quelquefois nécessaires : des sols anciens peuvent être pollués et nécessiter des interventions indispensables. Personne, maires ou experts, n'a la solution miracle. La lutte contre l'étalement urbain, c'est plus de verticalité – il n'est pas facile de le faire admettre à nos concitoyens ! – et c'est également plus de capacité à réutiliser des sols existants dans l'enceinte urbaine, car nous avons précisément peine à les réutiliser en raison des difficultés budgétaires qui en découlent.

Des outils de l'État ou de la région peuvent certainement être utiles, comme les établissements publics fonciers locaux. Mais ces derniers ont besoin, en particulier dans le cadre du plan de relance, d'un soutien plus affirmé de l'État pour accompagner les élus locaux dans des prises de terrain disponibles à des fins de réhabilitation, pour un autre usage qui réponde à l'ensemble des critères que nous partageons.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie, monsieur Guy Geoffroy, des propos très complets que vous avez tenus pour l'AMF.

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 40.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES
EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE
CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉ**

Jeudi 27 mai 2021

- Présidence de M. Roger Karoutchi, rapporteur -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

L'après Covid-19, quelles mutations pour les territoires ? Le projet de loi 4D en question ? – Audition de MM. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), Jean-Marie Pontier, professeur émérite de droit public à l'université d'Aix-Marseille et Patrice Vergriete, maire de Dunkerque et président de Dunkerque Grand Littoral

M. Roger Karoutchi, président. – Mes chers collègues, je vous prie d'excuser l'absence de notre président Bernard Jomier, qui a eu un empêchement de dernière minute.

Nous poursuivons nos travaux consacrés à la dimension territoriale de la crise sanitaire. Après avoir évoqué, la semaine dernière, ses conséquences économiques et sociales, notamment dans le secteur du tourisme et dans les outre-mer, nous abordons aujourd'hui la question institutionnelle. Je la résumerai d'une phrase : *quid*, après le covid, de notre organisation institutionnelle ?

Pour répondre à cette question, nous accueillons aujourd'hui quatre personnalités qui nous apporteront un regard précieux sur les attentes des Français et les adaptations nécessaires de notre « pacte territorial » : M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof), M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes, M. Jean-Marie Pontier, professeur émérite de droit public à l'université d'Aix-Marseille, auteur, en 2021, des articles « Repenser la région », « La commune, exception administratrice territoriale » et « Covid-19, l'ombre d'un doute » et M. Patrice Vergriete, maire de Dunkerque et président de Dunkerque Grand Littoral.

Même s'il est écrit dans notre Constitution que la République est décentralisée, l'organisation des pouvoirs consacre encore largement un fonctionnement hiérarchique entre l'État et les collectivités territoriales, au nom – souvent – de l'égalité à laquelle les Français sont très attachés. La crise sanitaire a-t-elle modifié cet équilibre ?

Avant la mise en place du confinement, le 17 mars 2020, la santé ne faisait l'objet d'aucun débat, d'aucune demande de partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales. La santé était essentiellement orientée autour du soin et relevait donc globalement de la compétence de l'État.

Depuis, les choses ont très clairement évolué. Sur le plan institutionnel, beaucoup ont regretté l'absence de véritable prise en compte des réalités locales, excepté les dispositions spécifiques à certains territoires d'outre-mer ou à quelques métropoles.

Sur le terrain, beaucoup de collectivités ont accompagné la mise en œuvre des dispositions décidées par l'État, notamment par le contrôle sur le terrain du respect du confinement ou par de nouvelles interventions afin de faire face aux situations d'urgence, telles que l'aide alimentaire aux étudiants.

Surtout, la politique de prévention est devenue un enjeu essentiel. En la matière, il est clair que les collectivités ont joué un rôle déterminant, qu'il s'agisse de la distribution de masques dans les premiers mois de l'épidémie ou de la mise en place de centres de dépistage puis de centres de vaccination.

Alors que l'urgence sanitaire semble – au moins provisoirement – s'atténuer et que le Parlement va prochainement aborder l'examen du projet de loi dit « 4D », il était donc important de dresser un premier bilan des conséquences institutionnelles de la crise sanitaire et d'identifier des pistes d'évolution.

Vous l'aurez donc compris, nous attendons beaucoup de vous. Je vous cède donc la parole pour un propos liminaire de huit minutes environ.

Je vous précise que notre table ronde est diffusée sur le site internet du Sénat.

M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof). – Les observations que je ferai sont issues du travail d'enquête que nous avons mené au Cevipof pendant douze mois en France et dans plusieurs pays sur la perception par les citoyens de la répartition des responsabilités politiques et institutionnelles dans la gestion de la crise. Mon propos s'articulera autour de trois points.

Dès le début de la crise nous avons observé, dans de nombreux pays une surappréciation de l'activité des exécutifs pour gérer la crise, parfois de l'ordre de 30 à 40 points. Cela s'est traduit par une progression exponentielle de la popularité des exécutifs, alors que ces derniers, notamment en Italie ou au Royaume-Uni, ne bénéficiaient pas d'une grande popularité avant la crise.

En France, nous n'avons pas observé ce phénomène d'union nationale mais plutôt une stabilité. Cette situation française est à rebours des comportements habituellement observés lors de grandes crises, comme les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ou la crise financière de 2009, lors desquelles les citoyens ont tendance à faire bloc, « *rally around the flag* » en bon français. Cette curiosité nationale tient selon moi à trois causes. La première est liée à une juste appréciation de la répartition des responsabilités politiques dans le contexte d'une crise qui n'a pas frappé tous les territoires de la même manière. Nous avons ainsi constaté, dès le mois de mars 2020, une progression très rapide du niveau d'appréciation des exécutifs locaux des régions Grand Est et PACA.

Le deuxième élément est la perception par les citoyens des outils mis en œuvre pour faire face à la crise. Une enquête menée en septembre et octobre 2021 auprès des maires nous conduit à relativiser la pertinence du couple préfet-maire mise en avant dans les médias, même s'il ressort de cette enquête que la crise a contribué à la réhabilitation du rôle des sous-préfets pour remédier au manque de coordination avec les agences régionales de santé (ARS). De manière plus générale, la question de la santé doit à mes yeux être au cœur d'une interrogation sur l'architecture institutionnelle du territoire français ; or celle-ci n'est pas abordée dans le projet de loi 4D.

Enfin, le troisième point est que les Français n'avaient pas d'attentes très élevées vis-à-vis du rôle des élus locaux dans la gestion de cette crise, comme illustré par le dernier baromètre de la confiance politique. Seulement 1 % des Français que nous avons interrogés tiennent les élus locaux pour responsables de la dégradation de la crise sanitaire au cours des derniers mois. Ils considèrent par ailleurs que les principaux responsables de l'amélioration de la situation sont les citoyens eux-mêmes, suivis des scientifiques, du Gouvernement et des ministres et du Président de la République. Dans cette même enquête, datant d'avril 2021, les élus locaux, eux, sont cités ensuite, avec 4 %. Cela donne le sentiment que les élus locaux ont été tenus en marge de la gestion de cette crise ou, qu'ils ne possédaient pas les compétences nécessaires à cette gestion et qu'ils étaient dès lors cantonnés à un rôle d'information. Les Français ont une conception très paradoxale de l'organisation du territoire. Ils sont très attachés à l'idée de République égalitaire, et donc, opposés à toute forme de décentralisation, de déconcentration ou de différenciation, mais ils reconnaissent que cette exigence d'égalité républicaine n'aurait pas permis d'apporter les bonnes réponses à la crise que nous avons connue.

Cela peut sembler paradoxal, mais il n'y a pas de culture politique de la décentralisation en France. La décentralisation est mal comprise par les Français qui, s'ils conçoivent le principe de transfert de compétences, appréhendent plus difficilement celui d'autonomie financière, et encore moins dans un contexte de recentralisation de l'impôt, et donc de marges de manœuvre grevées des exécutifs locaux.

On a beaucoup entendu que l'organisation fédérale de l'Allemagne, de l'Italie ou du Canada aurait permis une meilleure gestion de la crise. Or ce n'est pas à la structure fédérale, mais à une meilleure cohésion entre l'État central et les régions que l'on peut attribuer cette réussite, car c'est cette cohésion qui permet d'apporter des réponses calibrées selon les territoires.

M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEM). – Le premier enseignement de cette crise est que le pilotage d'une politique visant à répondre aux besoins de chaque Français ne fonctionne pas s'il est centralisé car dans ce cas il est aussi long, uniforme, excessivement normé et probablement couteux.

Vous avez évoqué la révision constitutionnelle de 2003 qui a introduit le principe d'organisation décentralisée de la République, le plaçant au même niveau que les principes d'égalité et d'indivisibilité. L'exposé des motifs de la révision constitutionnelle est sans équivoque : « Les conditions de la mise en œuvre du principe de subsidiarité sont réunies » ; et à l'article 72 : « Les collectivités ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort. ». Le constituant a voulu adresser ce message à la Nation et à ses représentants. Le fait que nous ne l'entendions pas n'est pas un problème d'ordre juridique auquel on pourrait remédier par une réforme constitutionnelle, mais bien de comportement.

S'agissant du principe d'égalité, je m'éloignerai un peu des propos de M. Foucault en me fondant sur mon expérience d'élu local et sur le témoignage d'élus locaux. Les Français tiennent beaucoup au principe d'égalité quand il leur permet d'avoir au moins la même chose que les autres, mais ils y sont assez indifférents pour le reste.

L'égalité en matière de santé est un tabou juridique qu'il conviendrait de lever, ou du moins d'explicitier en s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Cela permettrait de lever des verrous de résistance.

L'intervention des collectivités locales dans le domaine de la santé me paraît salubre pour sortir d'un corporatisme dans lequel le ministère de la Santé persiste à s'emprisonner, entre la médecine libérale et hospitalière. Alors même que la démographie médicale est une véritable bombe à retardement qui rend urgente la conclusion de partenariats entre la médecine de ville et l'hôpital, ces derniers demeurent encadrés par des règles kafkaïennes.

Je recommande, pour ma part, que l'on ne procède pas à l'attribution de compétences à un échelon territorial, mais que l'exercice d'une même compétence soit ouvert à tous les types de coopération. Des cofinancements entre plusieurs échelons sont possibles et ils fonctionnent bien, justement parce qu'ils ne sont pas encadrés de manière trop stricte.

S'agissant des ARS, plutôt qu'un mix de gouvernance qui risquerait d'aggraver le pilotage actuel, déjà chaotique, je préconise la création d'un conseil de surveillance. Les pouvoirs en seraient certes limités, mais il pourrait exercer un contrôle et formuler des propositions sur les orientations des ARS.

Je me méfie également de l'idée d'un double pilotage des hôpitaux. Le pilote doit rendre compte en temps réel au conseil chargé de la surveillance des décisions qu'il prend et des orientations qu'il choisit pour son établissement. N'étant pas favorable à la théorie des blocs de compétence, j'estime que ces conseils devraient être désignés par les collectivités du ressort de chaque établissement selon des systèmes de représentation permettant à toutes les sensibilités d'être entendues sur le modèle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

S'agissant des financements, je pense qu'il faut éviter d'instaurer des règles trop contraignantes. Les collectivités interviennent déjà beaucoup dans le domaine de la santé, pour l'heure sans contrepartie. L'instauration d'un transfert de ressources ne serait justifiée que dans le cas d'un transfert de compétences obligatoire. À défaut d'un tel transfert, l'outil contractuel ou conventionnel que nous utilisons actuellement me semble approprié. Dans le département dont j'ai été élu, le conseil départemental finance l'hélicoptère qui relie l'hôpital au centre hospitalo-universitaire (CHU). Contrairement à ce qu'on peut penser, les collectivités territoriales sont déjà très engagées dans le financement de la santé.

J'évoquerai enfin les relations financières entre l'État et les collectivités. Il me semble qu'un armistice serait le bienvenu car l'enjeu de la reprise est tellement important que nous devons éviter tout élément de division. Si les transferts massifs entre l'État et les collectivités sont moins nombreux, nous constatons la dérive que constituent les coûts masqués qu'entraînent les normes de plus en plus nombreuses dans le domaine des compétences qui ont été transférées par l'État. Ces normes ne sont pas évaluées au motif que les compétences ayant été transférées, le prescripteur ne disposerait plus de l'appareil statistique requis. L'homologue allemand du CNEN, lui, dispose des moyens nécessaires à la réalisation de cette évaluation financière *ex-ante* et/ou *ex-post* (accès aux statistiques de l'équivalent allemand de l'INSEE, pouvoir de saisine pour réaliser des évaluations de charges des nouvelles législations et réglementations ou des transferts de compétences...) depuis l'adoption d'une loi fédérale intitulée « Mieux légiférer », ce qui a permis de réduire sensiblement le corpus normatif.

M. Patrice Vergriete, maire de Dunkerque et président de Dunkerque Grand Littoral. – Au-delà de la perception de la population, la confiance politique en les élus locaux s'est indéniablement accentuée pendant la crise. La première raison est qu'ils ont été efficaces

et réactifs. Au mois de mars dernier, ce sont les élus locaux qui ont fourni du matériel de protection aux professionnels de santé qui en manquaient. Les collectivités ont également permis d'assurer la continuité d'un certain nombre de droits. L'année dernière, à la mi-mars, toutes les institutions d'aide aux plus démunis ont fermé, à l'exception des centres communaux d'action sociale (CCAS), gérés par les communes. De même, les premiers jours du confinement, en l'absence de l'ensemble des instituteurs et professeurs, ce sont les animateurs de la ville qui ont assuré la garde des enfants de soignants.

Par ailleurs, les élus locaux, du fait de leur proximité avec leurs administrés, ont pu leur expliquer le sens des mesures qu'ils mettaient en œuvre.

Enfin, quand le variant anglais a fortement touché le territoire dunkerquois, c'est moi qui ai alerté la population sur le risque que cela constituait pour notre territoire. Cette alerte dans la transparence a été appréciée.

J'en viens à l'État. S'il s'est montré très généreux, il s'est fourvoyé dans trois domaines où il a complètement mis à la marge les élus locaux :

- Tout d'abord la prévention, notamment pour la diffusion des gestes barrières, qui est une responsabilité des collectivités territoriales ;
- Ensuite la gestion du quotidien, qu'il fallait également confier aux collectivités locales. L'État n'avait pas à gérer les mesures relatives aux marchés ni aux plages, par exemple : je ne remercie pas l'andouille qui a inventé la « plage dynamique », proposition qui n'avait pas de sens à Dunkerque. Il fallait renvoyer la gestion du quotidien aux acteurs locaux en les laissant assumer cette responsabilité quitte à mettre des garde-fous comme le véto du préfet ou la nécessité d'un consensus des maires à l'échelle d'un EPCI ;
- et enfin la détection des signaux faibles. Lorsque le variant anglais s'est propagé à Dunkerque, nous avons très rapidement identifié certains signaux faibles. Quand nous avons remarqué que les enfants étaient plus contagieux, nous avons fait passer des messages au ministère de la Santé, mais nous n'avons été entendus que plusieurs semaines plus tard, et je le regrette.

Enfin, qu'a révélé cette crise sur notre système de santé ? Lutter contre un virus, c'est faire de la prévention, or notre système de santé est fondé sur la maladie. Il n'y a pas de coordination entre les collectivités locales qui ont une responsabilité en matière de prévention et le système de santé qui s'occupe de la maladie. Une telle coordination existe en matière de sécurité entre la police nationale et la police municipale, mais c'est un échec en matière d'éducation et de santé. Plus qu'un transfert de compétence, j'attends pour ma part une réforme en profondeur de notre système de santé pour intégrer la prise en charge globale de la personne, de la prévention au soin.

La santé est fondée sur un système administré. Or aujourd'hui, certaines rémunérations sont anormales et risquent d'entraîner une désaffection de certains métiers de soignants, en particulier celui d'infirmier. Ces rémunérations orientent le système de santé vers des secteurs qui ne correspondent ni aux besoins de la population, ni aux impératifs de prévention. Il est donc urgent de revoir profondément l'orientation financière du système de

santé pour redonner de l'attractivité à un certain nombre de métiers et intégrer la question des conditions de travail.

M. Jean-Marie Pontier, professeur émérite de droit public à l'université d'Aix-Marseille. – J'estime également que les élus locaux sont sortis confortés de la pandémie, qui a été un véritable révélateur au sens chimique du terme. Les présidents de conseil régional se sont fait connaître des citoyens par les initiatives qu'ils ont dû prendre. Les bus départementaux qui ont sillonné les départements pour transporter des doses de vaccins ont accru la visibilité des départements. Les maires ont été les autorités locales les plus mises en avant par la pandémie. Sans les maires, notamment de petites communes, la vaccination n'en serait pas là aujourd'hui. Les élus locaux ont fait preuve de réactivité et d'efficacité.

Les petites communes ont démontré leur utilité au plan social comme sanitaire. Il ne serait pas judicieux de les supprimer, non plus que les départements. De manière générale, les structures locales décentralisées ont montré leur capacité à réagir et à tenir face à une crise grave.

Les élus locaux auraient-ils dû être mieux associés aux mesures de confinement ? Depuis des années, nous observons une centralisation de la politique sanitaire. Ce n'est que depuis une loi de 2009 que l'hôpital perd son statut communal. De même, c'est une loi de 2004 qui recentralise une partie des compétences en matière de santé attribuées au département en 1983, notamment celles relatives aux campagnes de vaccination et à la lutte contre les grandes maladies. L'article L. 1411-1 du code de la santé publique dispose que la politique de santé relève de la responsabilité de l'État. Cette centralisation a été justifiée par le principe d'égalité et par le droit à la santé qui a lui aussi valeur constitutionnelle.

Pourtant, il n'est pas toujours simple de distinguer ce qui relève du sanitaire, et donc, de la responsabilité de l'État, de ce qui relève du social, c'est-à-dire de celle des collectivités locales, comme par exemple dans le cas du medico-social. De plus, des instruments ont été prévus par le législateur dans le domaine de la santé au profit des collectivités territoriales. Ainsi, le code de la santé publique prévoit l'adoption par les régions d'un projet régional de santé qui peut donner lieu à des contrats locaux de santé passés entre les ARS et les collectivités territoriales. Toutefois, le contenu de ces instruments est si vague que l'on est en droit de se demander s'il ne s'agit pas de simples colifichets destinés à faire payer les collectivités territoriales.

Sans les communes, l'État aurait été bien en peine de mener ses politiques de confinement, de déconfinement et de vaccination. Les ARS ne se sont pas révélées des instruments efficaces. À l'inverse, le couple préfet-maire a souvent assez bien fonctionné.

Le Sénat avait proposé, en 2020, de confier la présidence des ARS à un élu local. Dans une décision de 2009, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'aucune exigence constitutionnelle ne garantissait l'autonomie de gestion des établissements de santé. Par ailleurs, dans une décision de 2012, le Conseil d'État a indiqué que les directeurs d'ARS étaient soumis au pouvoir hiérarchique des ministres concernés. Comment dans ces conditions les élus locaux pourraient-ils avoir une influence sur les ARS ? Il faudrait donc modifier la jurisprudence ou adopter d'autres dispositions pour donner un rôle réel aux élus locaux.

Si je demeure sceptique quant à cette proposition, il me semble nécessaire que les autorités de l'État informent les élus locaux de toutes les décisions qu'elles prennent en

matière de santé. Il me paraît également souhaitable d'établir une concertation afin d'associer les élus locaux aux décisions.

Enfin, le confinement et le déconfinement relèvent du domaine de la police. Dès lors qu'il s'agit de liberté, les élus locaux ne peuvent avoir aucune compétence. En effet, la jurisprudence actuelle indique que les autorités de police inférieures ne peuvent qu'aggraver les dispositions prises par l'autorité de police supérieure. Si un nouveau déconfinement devait intervenir, les élus locaux ne pourraient y être davantage associés qu'à condition de changer cette jurisprudence.

M. Jean-Michel Arnaud, rapporteur. – Il semble y avoir une distorsion entre notre perception d'élus locaux et les résultats de l'enquête menée par le Cevipof. M. Foucault, la gestion de cette crise est-elle selon vous révélatrice d'une perte de confiance générale des citoyens envers les élus locaux, quand bien même ces derniers – je puis en attester – ont eu l'impression de faire le travail ? Quels sont les éléments fondamentaux permettant d'expliquer le décrochage des citoyens à l'égard des institutions ?

Vos interventions reflètent un quasi-consensus. Le cadre juridique permet de répondre aux attentes en matière d'accompagnement de crise. Le problème principal réside dans l'interconnexion des différents acteurs pour une meilleure efficacité des politiques publiques. Le projet de loi 4D témoigne d'une prise de conscience, certes marginale, avec la notion de contractualisation territoriale.

Les élus locaux ont parfois le sentiment d'un marché de dupes. Les moyens ne suivent pas. Or l'autonomie financière des collectivités locales est un vrai sujet. Ces élus, qui ont l'impression d'être pris pour des sous-traitants, ne disposent pas des marges de manœuvre qui leur permettraient d'être réactifs. Comment améliorer la collaboration pour renforcer l'efficacité de l'action publique et la confiance de nos concitoyens ?

Sur la question des normes, comment garantir la responsabilité locale quand les autorités centrales, qu'il s'agisse des préfetures ou des ARS, rappellent systématiquement l'absolue nécessité de rester dans un cadre rigide ? Comment permettre aux élus locaux d'adapter les textes aux territoires, ce qui est nécessaire pour répondre aux besoins et aux attentes des citoyens, quand il existe un risque de contentieux ?

Nous sommes preneurs de toute recommandation pour améliorer le système de réponse institutionnelle locale aux exigences d'une crise comme celle que nous venons de vivre.

M. Roger Karoutchi, président. – Il faudrait effectivement un armistice – je reprends le terme employé par Alain Lambert – entre les collectivités territoriales et l'État. Les difficultés liées à la crise sanitaire qui nous attendent sont telles que nous aurons besoin de solutions partagées. Mais, pour signer l'armistice, il faut être au moins deux ; chacun doit faire un pas. Les collectivités ont beaucoup agi pendant la pandémie, sans forcément recevoir beaucoup de gratitude de l'État, qui a voulu garder la main. Comment améliorer la concertation et la complémentarité entre les collectivités territoriales et l'État en matière de santé – j'ai bien compris qu'un transfert total de compétences était difficilement envisageable – pour anticiper davantage de telles crises et y répondre avec plus de réactivité ?

Les différents textes de décentralisation qui se sont succédé depuis quarante ans ne sont pas aboutis. Mon sentiment profond est que le projet de loi 4D change en réalité peu

les équilibres actuels. Or nous aurions attendu une évolution sensible dans les rapports financiers et la répartition des pouvoirs. À vos yeux, quel serait l'équilibre pertinent, celui qui permettrait de signer l'armistice entre l'État et les collectivités locales ? Depuis que je siège au Sénat, je constate combien la guérilla entre les deux est une réalité : les collectivités reprochent à l'État de ne pas leur faire confiance et de ne pas leur donner suffisamment de moyens ; lui, en retour, les juge trop dépensières. Tout le monde aurait pourtant intérêt à une relation apaisée, afin de pouvoir travailler sereinement ensemble pour l'avenir.

M. Martial Foucault. – Il peut y avoir un décalage entre la perception et les faits. Considérer que les maires ont bénéficié d'un surcroît de confiance en raison de la crise serait, je le maintiens, une erreur. Ils étaient déjà les acteurs politiques les plus appréciés des Français. On constate depuis deux ans un phénomène de rattrapage pour les autres catégories d'élus : conseillers départementaux, conseillers régionaux, députés, sénateurs. Cette tendance a été confirmée par la crise.

La confiance des citoyens vis-à-vis de l'action publique et des élus locaux ne tombe pas du ciel. Elle a deux ressorts : la proximité et la compétence.

La proximité implique la réactivité et la capacité à identifier les besoins et à y répondre. C'est ce qui donne du sens à l'action publique. Elle renvoie aussi à tout ce qui relève du soin, de la bienveillance, même si l'usage du terme est parfois trop politisé. Ce n'est donc pas qu'une question de distance géographique.

Sur la compétence, les citoyens n'attendent pas forcément d'un élu local qu'il maîtrise totalement le code général des collectivités territoriales ou le code de la santé publique. Mais il doit pouvoir agir en s'affranchissant des risques de judiciarisation.

Au cours de cette crise, j'ai retrouvé tous les éléments qui étaient déjà décrits dans *L'Étrange défaite* de Marc Bloch : bureaucratisation, absence de révision d'une doctrine, etc. L'armistice entre l'État et les collectivités locales doit résider dans un renversement de la verticalité.

Je n'ai aucun élément permettant d'affirmer que la gestion de la crise sanitaire a pu être meilleure chez nous qu'ailleurs du fait de l'existence de nos 35 000 communes. Au Canada, des fusions de communes, justifiées dans l'esprit de leurs promoteurs par un souci de rationalisation, ont suscité de la contestation et conduit à un mouvement de « défusions ».

Le projet de loi 4D est, à mon avis, insuffisant. L'avis du Conseil d'État est sévère, mais je le crois juste. Aucun des quatre-vingt-deux articles n'est véritablement dédié à la santé. Or une coordination de la compétence en matière de santé me paraît fondamentale. Il n'y a pas de sens politique sans responsabilité politique. Et il n'y a pas de responsabilité politique sans autonomie financière. Le citoyen doit pouvoir apprécier l'action menée par le décideur politique. La situation actuelle n'est pas satisfaisante. Et c'est cela qui mine notre démocratie locale.

M. Patrick Vergriete. – Sur le fameux chiffre de 4 %, j'ai le sentiment que la question portait non pas sur la gestion de la crise, mais sur sa sortie. La réponse ne m'a donc pas choqué. Si vous me demandez grâce à qui nous sommes en train de sortir de la crise, je vous répondrai que c'est d'abord grâce aux scientifiques qui ont trouvé un vaccin. En revanche, si on demandait aux citoyens qui a amorti le choc de la crise, je pense que les élus locaux seraient plus haut dans le classement. La question est donc peut-être un peu biaisée.

Ce qui manque fondamentalement aujourd'hui entre l'État et les collectivités, c'est un cadre cohérent pour déterminer ce qui relève de l'égalité républicaine et ce qui relève de la différenciation. Nous sommes dans le flou perpétuel.

Sur la sécurité, l'armistice est en cours. Le travail entre la police nationale et la police municipale en matière de tranquillité publique et d'aide aux victimes est remarquable, et pas seulement à Dunkerque. En revanche, sur la santé, il ne se passe pas grand-chose. Sur l'éducation aussi, le retard est gigantesque. Or, dans ces trois domaines, sécurité, santé et éducation, nous avons, me semble-t-il, besoin d'un cadre cohérent entre égalité républicaine et différenciation territoriale.

Chez moi, plus personne ne respecte les consignes nationales sur le port du masque. À force d'avoir des règles qui ne correspondent plus à la réalité, toutes finissent par être discréditées. Voilà un sujet sur lequel nous gagnerions à opter pour la différenciation et l'adaptation à la réalité locale. Il faut vraiment être clair sur le partage non pas des compétences, mais des tâches.

Pour que l'armistice puisse être signé, il faudrait d'abord arrêter de ponctionner les finances des collectivités. Sinon, c'est un marché de dupes. Je subis chaque année des baisses de financement. Je ne peux pas signer l'armistice avec quelqu'un qui me fait les poches. Les intercommunalités, qui sont confrontées à la crise énergétique, à la crise écologique et, maintenant, à la crise sanitaire, sont dans le même cas.

M. Alain Lambert. – Si les chiffres que M. Foucault a mentionnés sont exacts d'un point de vue scientifique, je recommande vivement aux administrations centrales de ne pas en tirer comme interprétation qu'elles auraient magnifiquement travaillé. Elles n'avaient aucune crédibilité auparavant ; elles en ont simplement un peu plus aujourd'hui...

La difficulté à faire travailler ensemble les différents échelons est une spécificité bien française. Les politiques publiques sont conçues verticalement. Mais, pour les rendre efficaces, il faut les mettre en œuvre horizontalement. Le meilleur instrument restera toujours le contrat, à condition que les dés ne soient pas pipés. À mon sens, c'est tout à fait possible si l'on accepte l'idée d'une certaine liberté contractuelle entre les acteurs, avec une différenciation selon les territoires.

Lorsqu'une compétence est totalement transférée, les modalités d'application ne peuvent pas être les mêmes pour une commune de cinquante habitants et une capitale régionale. L'uniformité n'est pas une nécessité absolue. Je crois que nous pouvons arriver à discipliner enfin la production de normes.

Les contentieux du fait des normes qui pourrissent la vie des collectivités locales sont rares, hormis en droit de l'urbanisme, où ces contentieux sont très spécialisés.

J'ai utilisé le terme d'armistice au sens de suspension des hostilités. Depuis vingt ans ou trente ans, les malentendus entre l'État central et des collectivités territoriales s'enchaînent. Il va falloir que chacun fasse un pas vers l'autre.

La loi 4D serait le support idéal pour cela. Elle devrait contenir une explicitation du principe d'égalité. Ma conviction profonde est qu'il faudrait que le législateur aille suffisamment loin pour que le Conseil constitutionnel place les véritables bornes en la matière. Le principe de libre administration mérite également d'être approfondi.

Voyez la modestie dont le Gouvernement a fait preuve dans la rédaction du projet de loi comme une invitation faite au Parlement à reprendre les droits que la Constitution lui confère. Il est le seul à pouvoir déterminer les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales exercent leurs compétences. Soyez ambitieux, en partant du principe que la liberté est la règle, et la régulation l'exception.

Le Sénat mesurera bien, j'en suis certain, la grande responsabilité constitutionnelle qui est la sienne en tant que représentant des collectivités territoriales.

M. Jean-Marie Pontier. – Je serai plus sévère que M. Lambert. À ce stade, le projet de loi 4D n'apporte rien. Il appartient donc au Parlement de prendre les mesures qui s'imposent pour rétablir l'équilibre entre l'État et les collectivités territoriales. Ce texte ne contient aucune solution aux inconvénients de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui était inopportune, inutile, et qui a considérablement compliqué les choses en matière de contractualisation : nul ne sait exactement ce que sont les conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC). Le projet de loi risque, je le crains, de ne rien améliorer du tout, voire d'aggraver la situation.

La contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales est effectivement la seule solution. Mais elle est souvent un faux-semblant. Les élus locaux sont régulièrement trompés, ce qu'ils prennent pour un contrat étant requalifié par les juridictions administratives en acte unilatéral. Il appartient au législateur d'adopter des dispositions pour que la contractualisation en soit véritablement une. Il suffirait de préciser que les contrats sont des contrats et que le juge administratif ne peut pas aller à l'encontre de cette qualification. Je me demande aussi si le législateur ne pourrait pas proposer un cadre de contractualisation.

Mme Muriel Jourda. – À mon sens, l'égalité comprend la différenciation. Elle consiste non pas à traiter tout le monde de la même manière, mais à fixer un objectif commun, même si les moyens pour l'atteindre peuvent différer.

Le problème de la contractualisation n'est pas que les contrats n'en soient pas vraiment. Il est que l'une des parties, l'État, soit en situation léonine. Souvenons-nous du pacte de Cahors, où, sous couvert de mieux doter les collectivités locales en contrepartie d'une baisse de leurs dépenses, l'État disait ce qu'il voulait.

La liberté, qui, selon moi, donne de meilleurs résultats que la contrainte, n'est pas très bien vue par l'État. Le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), qui était un outil extrêmement efficace, a été supprimé par pur dogmatisme. Je crains fort que cette vision des choses ne soit toujours d'actualité.

J'ai également le sentiment que les maires ne sont pas traités à leur juste valeur dans l'étude du Cevipof. Il est certain que le fait d'avoir des communes nous a aidés. Nous l'avons vu sur le terrain, qu'il s'agisse des commandes et de la fabrication de masques ou de la campagne de vaccination : elles ont pris une place primordiale.

À l'instar du maire de Dunkerque, je ne suis pas choquée par le chiffre de 4 % qui résultait d'une interrogation sur la sortie de crise. C'est évidemment le vaccin qui va améliorer la situation sanitaire. Mais était-ce un choix délibéré dans l'enquête de ne pas demander qui avait joué un rôle essentiel dans la gestion de la pandémie ?

M. Roger Karoutchi, président. – Je voudrais vous donner un exemple des absurdités auxquelles conduit la situation actuelle. À Levallois-Perret, le préfet refuse catégoriquement l’installation de six manèges sur la place de la mairie. Dans le même temps, à Marseille, le salon de la gastronomie et du vin – il y aura 230 stands, et les visiteurs pourront évidemment ôter leurs masques pour boire ou manger – est autorisé. Quelle est la logique profonde de l’État, qui refuse la territorialisation ? Un jour, il sera lui-même victime de son propre fonctionnement.

M. Martial Foucault. – Nous travaillons actuellement avec l’Association des maires de France sur un complément de l’étude, qui n’était pas dédiée au rôle des élus locaux dans la gestion de la crise.

J’ai entendu ce que vous avez indiqué sur égalité et différenciation. Dans notre enquête, 35 % des Français se disent très attachés à l’égalité territoriale, principe d’une République égalitaire, dès lors qu’elle va de pair avec la correction des inégalités. Mais beaucoup sont prêts à abandonner le principe d’égalité territoriale si cela va de pair avec plus d’efficacité. La différenciation doit donc correspondre à un principe d’efficacité politique.

J’associe le principe de réactivité à celui de responsabilité. Je pense que le texte manque effectivement d’ambition ou d’audace en matière de différenciation pour restaurer ce lien de responsabilité politique.

Vous indiquez à juste titre que les Français n’ont peut-être pas suffisamment mis en évidence le rôle joué par les élus locaux dans la gestion de crise. Mais la gestion a été tellement présidentialisée qu’il est difficile pour le citoyen d’identifier si une initiative a été prise par le maire ou par l’État.

Et plus l’on continue à faire les poches, pour reprendre l’expression du maire de Dunkerque, aux élus locaux, plus on écorne le principe de responsabilité politique. Or nous avons besoin de responsabilité politique ; c’est le b.a.-ba de la démocratie.

M. Sébastien Pla. – Je souhaite témoigner d’un exemple de décision préfectorale particulièrement absurde. Une commune dont j’ai été maire possède un château classé monument historique qui reçoit plus 200 000 visiteurs chaque année. Le préfet a refusé la réouverture de ce château, mais il a souhaité que les espaces d’accueil, les billetteries et les boutiques, qui ne sont pourtant soumis à aucune jauge, puissent rouvrir. Autrement dit, les visiteurs peuvent acheter des souvenirs en s’entassant dans une boutique de 55 mètres carrés, mais ils ne peuvent visiter ni le château ni ses espaces extérieurs. En dépit de toutes nos relances, le préfet n’a rien voulu entendre.

Si le couple préfet-maire a fonctionné dans le cadre de la gestion de la crise du covid-19 pour tous les sujets liés à la culture, ce n’est pas le cas du tourisme et du patrimoine. J’ajoute que ces monuments représentent parfois jusqu’à 80 % des revenus des communes concernées, et que celles-ci ne sont en rien indemnisées.

M. Roger Karoutchi, président. – Je remercie nos quatre intervenants. N’hésitez pas à nous faire parvenir des éléments complémentaires par mail si vous le souhaitez.

La réunion est close à 11 h 15.

MISSION D'INFORMATION SUR LE HARCÈLEMENT SCOLAIRE ET LE CYBERHARCÈLEMENT

Mercredi 26 mai 2021

- Présidence de Mme Colette Mélot, présidente d'âge -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Réunion constitutive

Mme Colette Mélot, présidente. – En ma qualité de présidente d'âge, il me revient d'ouvrir cette réunion constitutive de la mission d'information sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement. Ce rôle sera de courte durée, puisque je céderai ma place au président ou à la présidente de cette mission après son élection.

Je vous rappelle que cette mission a été créée en application du droit de tirage des groupes politiques prévu par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Le groupe Les Indépendants-République et Territoires en a formulé la demande lors de la Conférence des présidents du 6 mai dernier. La Conférence des présidents en a pris acte, tout en précisant que ses travaux devraient s'achever à la fin du mois de septembre prochain.

Les 23 membres de la mission ont été nommés, sur proposition de l'ensemble des groupes politiques, lors de la séance publique du mercredi 12 mai dernier. Nous devons désigner le président de la mission. J'ai reçu la candidature de notre collègue Mme Sabine Van Heghe.

La mission d'information procède à la désignation de sa présidente, Mme Sabine Van Heghe.

- Présidence de Mme Sabine Van Heghe, présidente -

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Je vous remercie de la confiance que vous m'accordez pour présider nos travaux.

Je vous propose de procéder à la désignation du Bureau de la mission, en commençant par le, ou la, rapporteur. Le groupe Les Indépendants-République et Territoires, qui est à l'origine de notre mission d'information, propose notre collègue Mme Colette Mélot. En application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, le groupe à l'origine du droit de tirage se voit attribuer cette fonction s'il le demande.

La mission d'information procède à la désignation de sa rapporteure, Mme Colette Mélot.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Nous allons maintenant désigner les vice-présidents et secrétaires. Compte tenu des désignations de la présidente et de la rapporteure qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-présidents et de secrétaires est la suivante : pour le groupe Les Républicains, deux vice-présidents et un secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, un vice-président ; pour le groupe Union Centriste, un vice-président et un secrétaire ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, un vice-président ; pour le groupe communiste

républicain citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, un vice-président ; pour le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, un vice-président.

Je suis saisi des candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, Mme Céline Boulay-Espéronnier et M. Jacques Groperrin comme vice-présidents et Mme Jacqueline Eustache-Brinio comme secrétaire ; pour le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, Mme Claudine Lepage comme vice-présidente ; pour le groupe Union Centriste, Mme Jocelyne Guidez comme vice-présidente et M. Claude Kern comme secrétaire ; pour le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, Mme Nadège Havet comme vice-présidente ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, M. Pierre Ouzoulias comme vice-président ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, Mme Véronique Guillotin comme vice-présidente ; pour le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, M. Thomas Dossus comme vice-président.

La mission d'information procède à la désignation de ses vice-présidents : Mme Céline Boulay-Espéronnier, M. Jacques Groperrin, Mme Claudine Lepage, Mme Jocelyne Guidez, Mme Nadège Havet, M. Pierre Ouzoulias, Mme Véronique Guillotin et M. Thomas Dossus. Mme Jacqueline Eustache-Brinio et M. Claude Kern sont désignés secrétaires.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Comme l'a indiqué notre collègue Collette Mélot, la Conférence des présidents a précisé que les travaux de la mission d'information devraient s'achever à la fin du mois de septembre prochain. Notre mission devra ainsi travailler dans des délais très contraints.

Nous sommes convenues, avec la rapporteure, de concentrer nos travaux aux mois de juin et de juillet, pour terminer nos auditions d'ici la mi-juillet, compte tenu de la durée prévisible de la session extraordinaire du mois de juillet. Nous devons bien entendu respecter les travaux en séance publique ainsi qu'en commission et délégation. De ce fait, nous serons naturellement conduits à effectuer nos auditions pendant les six semaines à venir les mercredis après-midi à l'issue des questions au Gouvernement, soit de 16 h 30 à 19 heures, et les jeudis matins entre 10 h 30 et 13 heures. Ce cycle d'auditions se terminera le 7 ou le 8 juillet. En effet, le 14 juillet est un mercredi, ce qui empêchera, sauf nécessité absolue, de pouvoir nous réunir cette semaine-là.

Pour ce qui concerne la semaine prochaine, nous envisageons d'effectuer des auditions le mercredi 2 juin de 16 h 30 à 19 heures ; le jeudi 3 juin entre 10 h 30 et 13 heures, compte tenu des réunions de délégations ou de la commission des affaires européennes.

Vous serez bien entendu destinataires par voie électronique, chaque semaine, d'une convocation récapitulant les auditions prévues la semaine suivante. Par ailleurs, dès que le programme des auditions que nous présentera la rapporteure sera suffisamment avancé, je vous ferai parvenir un calendrier prévisionnel de plusieurs semaines afin que vous puissiez vous organiser au mieux.

En raison de la pandémie, et sous réserve d'une évolution des pratiques sanitaires que nous connaissons au Sénat, ces auditions se tiendront toutes, sauf contre-indication expresse, en présentiel et en téléconférence. Nous pourrions présenter nos conclusions début septembre, soit avant la fin réglementaire de nos travaux, mais, surtout, au moment de la

rentrée scolaire, compte tenu de l'objet même de notre mission. Nous en maximiserons la visibilité et la portée.

Ainsi, nous aurons très certainement à nous réunir pour finaliser nos travaux d'ici au 15 septembre au plus tard. Je tenais d'ores et déjà à vous en avertir.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Mes premiers mots seront vus pour dire combien je suis heureuse et honorée d'être la rapporteure de cette mission, initiée à la demande de mon groupe parlementaire, le groupe Les Indépendants-République et Territoires. Comme Mme la présidente l'a opportunément souligné, la mission s'inscrit dans un agenda contraint, car elle s'achèvera au début du mois de septembre.

Le harcèlement scolaire est malheureusement d'une forte actualité pour beaucoup de nos jeunes scolarisés et leur famille, dont il bouleverse au sens propre l'existence. Tout récemment encore, le tribunal administratif de Melun vient de reconnaître comme liberté fondamentale le droit de l'élève à ne pas être harcelé à l'école.

L'âge scolaire devrait être celui de la joie de la découverte, d'un « vivre ensemble » apaisé, l'âge des amitiés dont certaines se nouent pour de nombreuses années, de l'apprentissage de nouveaux champs du savoir.

La malveillance des harceleurs et la souffrance des harcelés se trouvent démultipliées par la puissance des réseaux sociaux qui, telle la langue d'Ésope, peuvent être capables, parfois du meilleur, et souvent du pire, en protégeant indûment le bourreau derrière un anonymat qui est le terreau de la lâcheté.

Dans ces conditions, comme notre mission porte sur le « harcèlement scolaire et le cyberharcèlement », il nous faudra d'emblée bien en circonscrire le champ, pour s'intéresser à celui qui vise le jeune, non pas en tant que tel, mais dans le cadre scolaire et, naturellement, en ne traitant pas de toutes les violences que le milieu scolaire peut connaître. Je pense donc que ce travail préalable de définition, avec non seulement les hauts responsables du ministère, mais également des chercheurs ayant travaillé sur le sujet, nous permettra d'être sur la bonne voie.

Pour ma part, et à ce stade, je m'inspirerai de la circulaire du 13 août 2013, pour définir le harcèlement comme le fait de soumettre de façon répétée et sur le long terme un élève du même établissement scolaire à des comportements agressifs – quels que soient leur nature et leur canal – afin de lui porter préjudice, le blesser ou le mettre en difficulté.

Ainsi, et en souhaitant être aussi exhaustive que possible, notre mission sera amenée à s'intéresser à cette question au travers de différents prismes, en diversifiant les approches pour bien cerner le phénomène et pouvoir faire des propositions innovantes et réalistes.

Nous examinerons d'abord la vision qu'en ont les acteurs institutionnels chargés de l'enseignement en France, à savoir le directeur général de l'enseignement scolaire et, le cas échéant, la mission de prévention des violences en milieu scolaire, ainsi que des recteurs académiques pour une déclinaison territoriale. Nous entendrons aussi sans tarder dans ce cadre des représentants d'associations de prévention du harcèlement scolaire et du cyberharcèlement. Ces dernières ont souvent été créées par des enfants harcelés ou leurs parents. Il nous faudra aussi, probablement dans un format audition de rapporteur, pour des

contraintes de temps, rencontrer un ou deux spécialistes qui nous en présenteront leur vision, alliant recul et perspective historique, ainsi que notre collègue député Erwan Balanant, qui a rendu en octobre dernier au garde des sceaux et au ministre de l'éducation nationale un rapport sur la thématique d'ensemble du harcèlement scolaire.

Puis nous devons nous pencher sur la manière dont les représentants syndicaux perçoivent le harcèlement scolaire. Il s'agira alors, notamment sous forme de tables rondes pour fluidifier les échanges et confronter les points de vue, d'entendre les syndicats d'enseignants, mais aussi ceux des personnels de direction, sans oublier les trois principales associations de parents d'élèves.

Une fois ce premier et large tour d'horizon accompli, il me paraît judicieux d'entamer une série d'auditions des partenaires de la lutte contre le cyberharcèlement qui, de fait, ont à en connaître. Il importera alors, en fonction de nos disponibilités, d'être à l'écoute des autorités *ad hoc* de la police, de la gendarmerie et de la justice, des services déconcentrés de préfecture, sans oublier les intervenants sociaux et médico-sociaux en milieu scolaire ou les compagnies d'assurance scolaire, qui mettent en place des tutoriels pour venir en aide aux victimes.

À ce stade de nos réflexions, et compte tenu du libellé même de notre mission, il nous faudra bien évidemment entendre les représentants des réseaux sociaux, car ils ont une place et un rôle majeurs. Cela a été encore rappelé la semaine dernière à l'Assemblée nationale lors d'une question d'actualité adressée au ministre de l'éducation nationale : il faut mettre ces réseaux sociaux face à leur responsabilité, car leurs algorithmes propagent la violence. Ce sont bien les gestionnaires de ces réseaux qui doivent développer la protection de leurs utilisateurs, en particulier mineurs, en concertation avec les acteurs publics et associatifs. Aussi, je compléterais bien volontiers ce volet par l'audition d'associations lycéennes. Mais comme le temps risque de nous manquer, j'envisageais de les tenir, là aussi, au format d'auditions de rapporteur, auxquelles vous serez naturellement tous invités. Cela allégera notre calendrier de travail en session plénière, sans aucune déperdition d'information.

Pour clore ce programme copieux, vers le 7 ou le 8 juillet, il me semble indispensable que nous entendions les responsables ministériels. Plusieurs d'entre eux sont chargés du dossier : M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, naturellement, mais également Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, ou M. Adrien Taquet secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles auprès du ministre des solidarités et de la santé. Cette audition ministérielle serait captée et diffusée.

Ce programme est ambitieux et copieux. Il saura aussi être évolutif et s'adapter si besoin, en fonction du déroulé de nos travaux, si une thématique nous paraissait devoir être approfondie. Mais j'attire votre attention sur le butoir temporel qui est le nôtre, compte tenu de la création tardive de cette mission.

Aussi, pour ces raisons de contrainte calendaire, et parce que cela risquerait de se prêter à des dérapages difficilement contrôlables, je n'envisage pas de consultation en ligne ou d'espace participatif, ni de recourir à des auditions excessivement médiatiques, comme celle de la jeune Mila. Au demeurant, celle-ci est mineure et son cas ne concerne pas formellement le cyberharcèlement scolaire – son audition risquerait de déclencher inutilement trop de *bashing* et de polémiques inutiles. Il nous faut impérativement privilégier le travail de fond et l'écoute des acteurs au plus près du terrain, marque de fabrique du Sénat.

J'envisage donc dès la seconde quinzaine de juin, avant que les écoles, collèges et lycées ne ferment ou ne soient absorbés par les examens de fin d'année, deux déplacements sur le terrain. Ils devront nous permettre d'apprécier la portée et l'efficacité des actions opérationnelles conduites au quotidien. Outre le recteur et le référent harcèlement, nous irions ainsi à la rencontre des élèves dans les établissements et de leurs encadrants, en préservant naturellement l'anonymat des mineurs.

Nos travaux, vous l'avez bien compris, nous permettront d'établir des constats, de disposer de données aussi précises que possible, de dresser un bilan des politiques publiques, mais aussi, j'en suis certaine, de formuler des propositions consensuelles et concrètes.

Un travail passionnant nous attend donc, dont le rayonnement et la portée dépendront, outre notre indéniable savoir-faire, de notre capacité à faire savoir, à faire connaître nos préconisations auprès du plus grand nombre possible de publics divers. En plein accord avec la présidente, je veillerai donc à la lisibilité de nos travaux, à leur accessibilité au plus grand nombre et, en premier lieu, aux publics scolaires, en utilisant tous les moyens adéquats. Je pense à l'infographie ou à la réalisation de vidéos informatives et didactiques pour bien expliciter les conclusions de nos travaux.

Avant de vous laisser la parole, permettez-moi de terminer mon intervention en vous livrant deux informations pratiques pour la suite de nos travaux. Tout d'abord, avant chaque audition, le secrétariat de la mission veillera à vous fournir une documentation *ad hoc* sur les personnes entendues et leurs travaux les plus saillants, de sorte que vous puissiez la préparer au mieux. Je vous en remercie par avance et me réjouis pour notre travail commun à venir.

Mme Annick Billon. – Je me réjouis de la création de cette mission. Nous devons, je crois, nous intéresser à la médecine scolaire, car elle joue un rôle crucial en matière de détection et d'accompagnement des victimes de harcèlement à l'école.

Il est aussi important de mettre l'accent sur la formation aux réseaux sociaux, qui occupent une place de plus en plus grande dans notre société. Les programmes scolaires doivent donc être adaptés et la formation réalisée par des personnes compétentes.

Enfin, je viens de lire *Les enfants sont rois* de Delphine de Vigan, livre terrible sur l'utilisation et l'exploitation des enfants par leurs parents. Il faut s'assurer que la loi protège les enfants pour éviter que leurs parents ne les exposent, sans leur accord et de manière parfois durable, à des situations difficiles, dont les effets sont susceptibles de se faire sentir tout au long de leur vie.

Mme Micheline Jacques. – Je souscris à ce que vient de dire Mme Billon. Directrice d'école, j'ai été confrontée à la problématique du harcèlement scolaire, et cette mission me touche particulièrement. Il me semble que nous devrions aussi nous intéresser aux harceleurs et, en particulier, chercher à comprendre comment un enfant peut devenir harceleur : des enfants qui vivent des situations familiales compliquées reproduisent ce qu'ils subissent à l'école et déversent leur haine sur leurs camarades plus fragiles. Enfin, vous avez évoqué les déplacements sur le terrain : élue d'outre-mer, je suis prête, si vous le souhaitez, à aller à la rencontre d'élèves à la Martinique ou à Saint-Barthélemy pour étudier cette question.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je vous remercie pour vos analyses et suggestions. L'éclairage d'Annick Billon, en tant que présidente de la délégation aux droits

des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, sera précieux pour notre mission. Je remercie aussi Micheline Jacques pour sa proposition de nous apporter un témoignage sur la situation outre-mer. Le harcèlement est une relation à trois, entre la victime, le harceleur, dont nous devons essayer de comprendre les motivations, et, il ne faut pas les oublier, les témoins, qui peuvent être actifs ou passifs.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je comprends très bien que l'on ne puisse pas interroger Mila, ne serait-ce que pour des raisons médiatiques, mais on ne peut pas dire qu'il ne s'agissait pas de harcèlement scolaire : elle a quand même dû être déscolarisée ! Cet exemple montre que le harcèlement peut aller jusqu'à la déscolarisation.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Vous avez raison, mais il faut rappeler que, dans son cas, le harcèlement ne s'est pas limité à l'école, même si celui-ci a rejailli sur sa scolarité.

Mme Véronique Guillotin. – Cette mission concerne un sujet important, dont on parle de plus en plus : est-ce parce que nous sommes collectivement davantage sensibilisés à cette question, ou bien au contraire parce que le phénomène se développe ? Je ne sais pas. En tout cas, les conséquences peuvent être dramatiques : déscolarisation, suicide, etc. Je suis ravie de faire partie de cette mission.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Il me semble important de réaliser une comparaison internationale pour voir ce qui se passe dans les pays étrangers. Certains sont très en avance sur nous – je pense notamment aux pays scandinaves – et nous pourrions nous en inspirer.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – En effet. J'avais d'ailleurs travaillé sur ce sujet, voilà quelques années, avec l'ambassade de Finlande.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Je vous informe d'ores et déjà que nous avons prévu d'auditionner mercredi prochain M. Édouard Geffray directeur général de l'enseignement scolaire et M. Christophe Kerrero, recteur de l'académie de Paris, puis Me Laurent Bayon, avocat au barreau de Paris. Jeudi, nous organiserons une table ronde avec les associations « Marion la main tendue », « Hugo ! », et « e-Enfance ».

La réunion est close à 14 h 35.

Mercredi 2 juin 2021

- Présidence de Mme Sabine Van heghe, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de MM. Édouard Geffray, Directeur général de l'enseignement scolaire et de Christophe Kerrero, Recteur de l'Académie de Paris

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Nous tenons aujourd'hui la première audition de notre mission d'information créée à l'initiative du groupe Les Indépendants-République et Territoires et nous accueillons M. Édouard Geffray, Directeur général de l'enseignement scolaire et M. Christophe Kerrero, Recteur de l'Académie de Paris compte tenu de leurs importantes responsabilités dans le domaine de l'éducation.

M. Édouard Geffray, vous êtes le directeur général de l'enseignement scolaire depuis juillet 2019, après avoir été notamment directeur général des ressources humaines des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Vous nous direz peut-être ce que vous avez pu faire au niveau de la formation initiale et continue des enseignants pour assurer le droit à une scolarité sans harcèlement.

M. Christophe Kerrero, votre parcours vous a permis d'observer l'école et ce qui s'y joue sous des angles très variés. Vous avez une expérience de terrain puisque vous avez été professeur, proviseur adjoint et inspecteur général de l'éducation nationale. Vous avez également travaillé pour le ministre Luc Chatel et pour Jean-Michel Blanquer, dont vous avez été le directeur de cabinet avant de devenir Recteur de Paris, en juillet 2020.

Avec mes 22 collègues membres de la mission, nous sommes pleinement conscients de l'ampleur du phénomène du harcèlement scolaire, et de son extrême gravité. Nous souhaitons donc, au travers de vos deux regards experts, que vous nous aidiez à bien cerner et d'abord à définir la notion.

Nous souhaitons également disposer des termes de référence pour mesurer son évolution dans le temps et savoir si l'utilisation des réseaux sociaux est bien un facteur aggravant. Nous voulons également connaître la situation de nos principaux partenaires en Europe, et savoir si vous avez connaissance d'expériences intéressantes qui pourraient nous apporter des enseignements utiles.

Vous connaissez l'engagement de longue date du Sénat pour défendre les libertés. Nous sommes pleinement déterminés à ce que les plus jeunes puissent suivre paisiblement une formation qui les guidera toute leur vie. Dans le cours de nos travaux, nous souhaitons donc connaître les mesures déjà prises et savoir quelles actions concrètes sont effectivement menées au quotidien, sur le terrain, pour lutter contre ce fléau.

Je vous propose donc de nous dresser chacun un panorama du phénomène puis je passerai la parole à notre rapporteure pour qu'elle vous interroge avant de faire intervenir l'ensemble de nos collègues qui le souhaitent.

J'invite M. le directeur général à commencer avant que M. le Recteur complète ses propos, notamment en nous apportant un point de vue plus territorial et de terrain, à travers l'exemple de l'académie de Paris.

M. Édouard Geffray, Directeur général de l'enseignement scolaire. – Je vous remercie de nous convier sur un sujet qui est pour nous une préoccupation quotidienne, à la fois au niveau central, en académie et dans les établissements.

Le harcèlement est une violence avant tout, multiforme, répétée, intentionnelle, systématique, généralement « en meute », à plusieurs contre un. Il y a parfois des harcèlements à un contre un, mais souvent on constate un effet d'entraînement, qui vise à dégrader moralement, à « pourrir la vie » d'un élève dans l'environnement scolaire et en dehors de cet environnement.

Le harcèlement repose sur des ressorts connus que sont le déséquilibre des forces – la victime étant en situation de faiblesse par rapport au groupe ou au harceleur, la répétition et le caractère systématique, la diversité des atteintes (rumeurs, coups, vol, dégradation

matérielle, humiliations diverses et variées) et l'intentionnalité de nuire. Le type de réponse vise à travailler sur ces ressorts.

Il connaît un prolongement dans l'espace cyber qui traduit une mutation des lieux d'expression associée à un plus grand sentiment d'impunité car il est anonyme, mais aussi hors de la présence et de la possibilité de contrôle des adultes et notamment de ceux de l'établissement scolaire. En pratique, il libère encore plus la parole et la violence des élèves harceleurs.

Le cyberharcèlement a pris le relais et démultiplié ce que l'on remarquait dans le harcèlement physique. On constate un phénomène de vases communicants. Sur longue période, le harcèlement commence à baisser : les chiffres de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) montrent cette baisse et lorsqu'on interroge les établissements, on constate une baisse réelle dans l'environnement « physique » : - 5,6 % en 2018. Les témoignages concordent. En revanche, on relève une augmentation dans l'univers cyber : 25 % des collégiens déclarent avoir connu au moins une atteinte via les nouvelles technologies, 14 % des lycéens ont été victimes d'une attaque sur internet, avec un phénomène croissant de harcèlement sexuel, de diffusion de photos et vidéos intimes, pour dégrader l'enfant.

Sur la période 2015-2018, le nombre est passé de 4,1 % à 9 % des lycéens ce qui donne un ordre de grandeur de l'explosion du phénomène. Sur la même période, on note un tassement voire une diminution dans l'univers physique.

Ce phénomène est ancien : le tournant date de 2011 et depuis des actions ont été menées par tranches successives autour de 4 axes. D'abord informer, soit faire savoir que cela existe pour mobiliser les professeurs et les élèves. Prévenir par un processus éducatif. Former le personnel pour une meilleure prise en charge des victimes et y apporter des réponses. Assurer une prise en charge et un suivi de l'élève, y compris adaptée au type de harcèlement car ce n'est pas la même chose de faire face à un harcèlement sexuel qu'à un échange de coups. Il faut ainsi garantir une réactivité de l'institution, car chaque jour, voire chaque heure compte, pour éviter que les enfants victimes ne se retrouvent dans des situations préjudiciables, voire soient animés de pensées suicidaires.

Depuis cinq ans avec la loi sur l'école de la confiance a été instauré un droit à une scolarité sans harcèlement. Cette disposition porte la force symbolique d'un droit qui justifie et déclenche des actions diverses.

Il s'agit en premier lieu de savoir et de comprendre : on a créé un comité d'experts en octobre 2019, pour pouvoir caractériser les choses, qui regroupe universitaires, chercheurs, membres de la société civile, représentants du ministère, des partenaires associatifs – je pense notamment à l'association Marion la Main tendue. Nous avons un retard dans ce domaine. Cela permet d'améliorer la connaissance sur les ressorts collectifs psychologiques et nous aide à élaborer des solutions.

Nous devons ensuite offrir une réponse la plus systématique et la plus diversifiée possible. Deux numéros existent, le 3020 et le 3018 spécifiquement pour le cyberharcèlement. Ces deux numéros sont portés par des associations subventionnées par le ministère. Le 3020 fonctionne de 9 heures à 20 heures du lundi au samedi et nous avons élargi les horaires. Cela permet aux élèves de communiquer plus facilement de chez eux, le cas échéant accompagnés par leurs parents.

En troisième lieu, nous veillons à la structuration d'un maillage territorial fin, pour prendre en charge ces situations, former les collègues et intervenir sur site en cas de difficultés. 335 référents existent soit entre trois et quatre par département. Nous avons ainsi des équipes académiques qui interviennent de manière systématique.

Nous avons également une politique de sensibilisation au phénomène avec la création d'un prix national de sensibilisation « *non au harcèlement* » qui fait l'objet d'une diversification : élargissement à la lutte contre les harcèlements sexuels et sexistes, au cyberharcèlement en 2017 et 2018 notamment.. Nous avons également élargi le spectre pour intervenir dès le primaire jusqu'au lycée. Cette année, pas moins de 40 000 élèves ont été mobilisés autour de 950 projets car il n'y a rien de tel que de faire parler les élèves à d'autres élèves : un élève fait plus attention au propos d'un élève qu'à ceux d'un adulte. Une fois la sélection d'un projet national opérée, il est repris sous forme d'affiches et de vidéos diffusés sur tout le territoire.

Le dernier axe consiste en l'implication des élèves qui doivent être des ambassadeurs pour dire non au harcèlement, pour prévenir et faire savoir. On en dénombre aujourd'hui 10 000.

L'ensemble de ces dispositifs est démultiplié dans le programme *Phare* testé en 2019 dans six académies et qui sera généralisé à la rentrée 2021, suivant l'annonce faite la semaine dernière. Il y a une présence et une formation systématique de quatre à cinq adultes par établissement, sur la base d'une formation de haut niveau – d'une durée de huit jours. Il y a également un déploiement et une formation pour les élèves ambassadeurs.

Des mesures de suivi et d'intervention sont également mises en place avec l'ensemble des partenaires et des instances. Je pense notamment aux conseils de vie collégienne et conseil de vie lycéenne : Il faut que l'ensemble de l'infrastructure et de la communauté scolaire qui se mobilisent.

M. Christophe Kerrero, Recteur de l'Académie de Paris. – Comme vous l'avez rappelé, j'ai occupé de nombreux postes dans l'éducation nationale.

Le harcèlement n'est pas un phénomène récent, mais on voit une accélération dans la dernière décennie et que l'on objective afin de commencer à traiter les choses. En 2010, lors des États généraux de la sécurité à l'école c'est Eric Debarbieux qui a examiné les phénomènes de micro violence dans lesquelles il y incluait le harcèlement. À partir de ce moment-là, il y a eu une prise de conscience de l'institution et depuis quatre ans un engagement au plus haut niveau de l'État.

Dans l'Académie de Paris, il y a eu une première phase de 2016 à 2020 de sensibilisation, de formation, de prise en charge qui a permis de fixer une procédure de signalement des phénomènes de harcèlement, en coopération avec la police et les commissaires d'arrondissement. Nous avons déployé des enquêtes locales de victimation, nées à la suite des travaux d'Eric Debarbieux, avons travaillé sur la prévention du harcèlement et du cyberharcèlement, en ciblant les témoins avec une action d'ampleur auprès des élèves. Dans soixante collèges, des élèves ont été spécifiquement formés pour devenir des ambassadeurs de la lutte contre le harcèlement.

Il a fallu former le monde adulte, notamment les chefs d'établissement, les enseignants, les conseillers principaux d'éducation, mais aussi les directeurs du premier

degré, car le harcèlement scolaire touche également l'école. Nous avons formé les cadres du premier degré à hauteur de 80 personnels par an, organisé des séminaires académiques : 200 cadres ont été formés par ce biais.

Nous avons fait participer les écoles et les établissements à la journée « *non au harcèlement* » et au concours national. Nous avons recensé les actions. Une dynamique s'est enclenchée entre 2016 et 2020.

À mon arrivée, j'ai demandé un bilan. Ce que montrent les enquêtes de victimation et de climat scolaire, c'est que le taux de déclaration de 9 % de cyberharcèlement au collège dans l'académie. Cela correspond au taux relevé par le DEPP au niveau national. Ce taux est de 10 % pour le harcèlement présentiel. L'académie de Paris est tristement normale, elle connaît les mêmes proportions que dans le reste de la France.

Les élèves ont témoigné de beaucoup d'intérêt à la formation d'ambassadeurs et de délégués. On s'est aperçu que les élèves avaient une bonne connaissance du phénomène, y compris sur la question des réseaux sociaux. Cela nous interroge sur les formes de prévention que nous devons mener.

Nous avons enclenché une seconde phase qui débute avec l'année 2021, pour approfondir la démarche et la systématiser, avec un plan de prévention des violences et du harcèlement. Pour gagner en efficacité et lisibilité, nous allons nous doter d'un référentiel commun de données et d'une prise en charge adaptée. Un plan de formation pour accompagner ces orientations a été lancé.

Quatre pôles d'intervention sont en cours de déploiement pour couvrir l'ensemble du champ du harcèlement.

Un pôle climat scolaire, avec une équipe pluri-catégorielle, en partenariat avec l'Université de Cergy qui forme à un diplôme universitaire visant à la prévention de la violence quotidienne. Il a plusieurs missions : mesurer le climat scolaire, restituer ces résultats, accompagner les équipes pour mettre en place un plan propre à chaque établissement et former afin d'avoir un relai dans chaque circonscription et bassin.

Un pôle prévention du harcèlement avec une équipe dédiée pour maintenir à bon niveau la sensibilisation autour du phénomène et permettre l'action dès les premiers signaux. Il est important de déceler les signaux faibles, de former élèves et enseignants. Nous avons commencé avec une dizaine d'établissements jugés prioritaires en raison de situations aigües.

Un pôle prise en charge du harcèlement avec une équipe.. Il couvre le premier et le second degré. Ce serait une erreur de négliger ce qui se passe à l'école primaire : prise en charge des victimes et des auteurs, faire le lien avec les familles, assurer le suivi jusqu'à la résolution de la situation.

Un pôle gestion de crise qui vise à la sécurisation en partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse, le Parquet et la préfecture de police. Cela permet d'actualiser les plans de mise en sécurité des établissements et de veiller à ce que les chefs d'établissement soient bien accompagnés au quotidien.

Nous avons une force dans l'académie, c'est la signature d'une convention entre protection judiciaire de la jeunesse, la Préfecture, le Parquet et le rectorat qui permet une

chaîne de réaction et de réactivité face aux phénomènes de violence et de micro violence dont fait partie le harcèlement.

Nous disposons des outils qui nous permettent de réagir au mieux.

Mme Colette Mélot, rapporteure. – Je vous remercie pour vos très intéressantes présentations liminaires qui nous ont permis de bien cerner les enjeux et les problématiques du harcèlement scolaire à l’heure des réseaux dits « sociaux ». Je me permets donc de revenir sur certains de vos propos et de développer quelques-unes de mes préoccupations.

Nous sommes très intéressés, au titre des mesures prises par le ministère de l’éducation nationale pour lutter contre le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement, par les actions concrètes que vous conduisez notamment en lien avec la communauté éducative. Dans le triangle harceleur/harcelé/témoin, avez-vous une action spécifique à l’endroit de ces « témoins » ? Pouvez-vous nous expliciter dans quelle mesure vous avez repris les recommandations formulées par le défenseur des droits et la défenseure des enfants dans leur rapport de novembre 2019, recommandations qui proposaient, entre autres choses, une formation de tous les acteurs de l’éducation nationale au repérage du harcèlement scolaire.

Je souhaite également connaître les conséquences du harcèlement scolaire et du cyberharcèlement : avez-vous des données chiffrées sur le sujet, avez-vous mis en place des moyens de suivi et d’accompagnement des élèves harcelés et fragilisés, enfin, comment la médecine scolaire est-elle mobilisée ?

Il nous est également important de connaître vos partenaires pour prévenir le harcèlement scolaire et lutter contre ce phénomène : police/gendarmerie, justice, services déconcentrés de l’État et associations ainsi que la façon dont s’organise la coordination entre les différentes actions. Quels sont les points d’amélioration en la matière ?

Monsieur le Recteur, quel regard portez-vous sur le récent sondage de l’IFOP concernant le harcèlement entre pairs en milieu scolaire, réalisé en partenariat avec l’Association *Marion la main tendue* et la Région Île-de-France ? Selon ce sondage, et malgré l’action menée par l’éducation nationale, 93 % des parents interrogés considèrent que ce « phénomène n’est pas appréhendé à sa juste mesure par les pouvoirs publics ».

M. Édouard Geffray, Directeur général de l’enseignement scolaire. – Il y a bien un triangle : harceleur, harcelé, témoins. Il faut agir sur ces trois dimensions. Dans le cadre du programme « stop au harcèlement », nous lançons annuellement des campagnes qui partent de supports imaginés par des élèves, qui sont ensuite retravaillés par des professionnels en lien avec les élèves lauréats. La campagne 2019-2020 a été centrée sur le rôle du témoin, les petits héros du quotidien. On invite ces témoins à appeler les numéros 3018 et 3020 car ces numéros ne sont pas réservés aux victimes.

Au sein des établissements, il n’est pas rare que l’information soit découverte par un témoin, souvent un camarade, et remonte via les parents.

Ce témoin, qui est souvent un témoin jeune ou un enfant, doit trouver un écho dans le regard de l’adulte. D’où la formation. En ce qui concerne la formation initiale, a été généralisée dans tous les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l’éducation (Inspé) depuis la rentrée 2020 une formation aux violences scolaires en générale et au harcèlement en particulier. En ce qui concerne la formation continue, nous avons voulu tester une formation

de très haut niveau dans 6 académies. Dans tous les établissements, on note une amélioration sensible du climat scolaire et une baisse du phénomène. L'idée est que l'on ait dans chaque établissement entre trois et cinq personnes, une équipe, qui soit formée de manière spécialisée, au-delà de la sensibilisation quotidienne des collègues. Ainsi les personnels de santé – médecin et infirmier scolaire – sont souvent le premier dépositaire du témoignage des élèves.

Les conséquences du harcèlement scolaire sont connues mais difficiles à mesurer. Je n'ai pas de chiffre à donner, on y travaille avec la DEPP et le conseil des experts autour de la thématique du risque d'échec scolaire (difficulté à travailler, à se concentrer, risques de déscolarisation liée au développement des phobies scolaires). Nous travaillons sur ces aspects avec les victimes, soit en les changeant d'établissement, soit en passant par un sas via une poursuite des études à domicile par un CNED réglementé et en travaillant avec l'enfant pour l'aider à retrouver confiance en lui. Les conséquences peuvent aussi être d'ordre physique : perte de sommeil, irritabilité, voire violence.

S'agissant des relations avec les partenaires, nous avons mené un gros travail avec les partenaires associatifs à la fois au niveau national comme e-enfance/ net-écoute, éducateurs des parents ou l'association *Marion, la main tendue* qui est une de nos partenaires privilégiés, avec également une déclinaison au niveau régional.

Nous avons aussi comme partenaire les mutuelles scolaires : la MAE qui soutient le concours, la MGEN qui fait partie de ceux qui ont une capacité à communiquer vers les familles. Ce partenariat permet également d'aborder le problème sous un autre angle ; celui de la santé.

En ce qui concerne le suivi répressif, nous sommes en lien avec les forces de police et de gendarmerie ainsi qu'avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). On a signé cette année une convention sur le suivi des élèves « hautement perturbateurs », pour lesquels on retrouve souvent des phénomènes de harcèlement. Un protocole a été mis en place avec la PJJ pour leur permettre de reprendre pied et ne plus commettre de tels actes.

M. Christophe Kerrero, Recteur de l'Académie de Paris. – L'une des difficultés du harcèlement, c'est qu'il s'agit souvent d'un « phénomène de chasse en meute » de sorte que, pour l'institution, la solution de facilité est de déplacer l'élève victime plutôt que de lutter contre le phénomène. Nous essayons d'inverser ce rapport.

Une équipe académique de six personnes accompagne les établissements confrontés aux situations les plus complexes et ils reçoivent les appels au numéro académique « stop harcèlement » ou le courrier.

Les équipes médico-sociales sont fortement mobilisées pour accompagner les élèves victimes. En cas de danger, il n'y a plus d'hésitation pour informer le Parquet, la maison des adolescents et les centres psychologiques qui sont aussi des partenaires de l'académie de Paris. Les établissements savent vers qui orienter les élèves les plus fragiles pour mettre en œuvre la prise en charge la plus adaptée.

Pour revenir sur la mesure du phénomène reflétée par le sondage de l'IFOP, le chiffre que vous avez mentionné peut traduire deux choses : soit on s'y intéresse davantage, soit il y a une explosion. Je pense que c'est par ce qu'il est davantage connu et reconnu, plus traité ce qui est plutôt encourageant sans bien évidemment minimiser le phénomène.

Ce phénomène qui est ancestral doit nous interroger sur l'ensemble de la formation depuis la maternelle jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Parmi les savoirs fondamentaux que l'élève doit acquérir – régulièrement mis en avant par le ministre –, il y a lire, écrire, compter, respecter autrui. La notion d'empathie doit être développée dès la maternelle. À Paris, je souhaite qu'avec des équipes de recherche nous soyons à la pointe car cela fait partie de la résolution d'un problème à long terme pour atteindre une composante de la devise de la République : la fraternité.

L'école doit bien être le lieu de la formation de futurs citoyens responsables et capables d'empathie pour leurs prochains. Enfin, le cyberharcèlement est le prolongement du harcèlement.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – J'ai été ravie de vous écouter et de faire partie de cette mission d'information qui me semble essentielle. C'est un phénomène qui est pernicieux et prend naissance dans la cour d'école. C'est une question qui existe depuis très longtemps. Mais je ne partage pas l'idée que ce soit une question ancestrale. Ce qui est ancestral, c'est la violence scolaire. Pour moi le harcèlement est nouveau et je suis étonnée que vous n'ayez pas plus parlé du cyberharcèlement. Ce dernier est difficile à résoudre car s'il prend naissance dans la cour d'école – il faut se connaître physiquement au départ – cela se poursuit dans les réseaux : le déplacement d'un enfant ne suffit donc pas car le harcèlement dépasse la barrière physique. J'ai plusieurs questions précises : quelle est la part respective du cyberharcèlement et du harcèlement scolaire classique ? Y a-t-il plus de filles que de garçons harcelés, constate-t-on une forme de misogynie ? Comment s'opère la prise en charge de la détresse des parents et des familles qui entourent les parents harcelés ? Quelle est la durée moyenne de la durée de harcèlement ?

Un vaste arsenal a été mis en place. Or, le harcèlement explose. Au début de mon mandat de Sénateur cela constituait une grande cause du quinquennat et on m'avait répondu que les personnels étaient formés. Or vous me dites que la formation est en cours. Cela m'inquiète.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Le harcèlement un phénomène de société qui nous inquiète tous. Je m'interroge car vous nous avez expliqué ce qui se met en place pour lutter contre le harcèlement. Vous nous avez indiqué que maintenant cela concerne aussi le primaire et avez parlé de sentiment d'impunité. Mais vous n'avez pas parlé des parents. Vous avez expliqué le maillage associatif, le partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse, mais vous n'avez parlé ni des associations de parents d'élèves, ni des parents des harceleurs et des harcelés. À quel moment les incluez-vous ? On ne peut pas lutter contre le harcèlement sans impliquer les parents : ils sont acteurs de l'éducation de leurs enfants et ils doivent être partie prenante pour lutter contre le harcèlement pour l'enfant harceleur, et protéger pour l'enfant harcelé.

M. Hussein Bourgi. – Veuillez trouver ici le témoignage d'un parlementaire qui est élu local et siège au conseil d'administration d'établissements scolaires depuis une dizaine d'année. Je souscris à ce que vous avez dit dans vos présentations respectives. Je suis confronté année après année, conseil d'administration après conseil d'administration à des faits qui reviennent depuis 10 ans et malgré tous les efforts, il y a des comportements résiduels qui continuent à exister. Des outils existent comme les fiches de signalement « faits établissement » qui doivent être utilisées pour signaler tout fait qui survient dans un établissement, mais beaucoup d'équipes ont des réticences à utiliser. L'institution met des outils pour signaler le harcèlement au DASEN et au rectorat, mais je continue à trouver des

chefs d'établissements qui ne les relaient pas et on découvre les faits via la presse locale. Lorsque je leur demande pourquoi ne pas avoir utilisé ces outils, ils me disent que c'est parce que c'est chronophage, mais aussi parce qu'ils ne veulent pas donner une mauvaise image de leur établissement. En effet, les classements des meilleurs collèges et lycées prennent en compte les faits qui ont trait à la vie scolaire. On se rend alors compte qu'il y a parfois de l'autocensure de la part des chefs d'établissement.

Lorsqu'un fait de harcèlement survient, la tentation est grande de changer la victime d'établissement. Mais cela s'apparente pour celle-ci à la double peine car elle doit s'acclimater à un nouvel environnement et il n'y pas toujours de transport en commun ce qui contraint les parents à s'adapter. En outre, au lycée, on retrouve les mêmes protagonistes dans le lycée de secteur – les bourreaux se retrouvent avec la victime. Par commodité on préfère faire changer de place la victime, plutôt que de devoir trouver trois ou quatre places pour mettre fin au phénomène de meute que vous avez évoqué.

Quel lien avez-vous avec la plateforme Pharos du ministère de l'intérieur ? Elle est très volontaire, mais en raison de sous-effectifs, les personnels doivent se concentrer sur les infractions les plus graves comme le proxénétisme ou le trafic de drogue. Quant au cyberharcèlement, il est traité avec moins de diligence.

M. Édouard Geffray, Directeur général de l'enseignement scolaire. – J'ai évoqué un sentiment d'impunité, mais cela ne concerne que le cyberharcèlement. D'ailleurs il n'est pas propre aux élèves. Ceci n'est pas sans influence par rapport à cela : si les adultes se sentent libérés sur Twitter, c'est que le climat collectif est en décalage par rapport à ce que l'école et les parents prônent comme message.

La très grande difficulté du cyberharcèlement, c'est qu'il établit un *continuum* entre différents environnements. Dans ma génération, il y avait une pause, en rentrant chez soi. Aujourd'hui, cela poursuit l'enfant jusque chez lui. Le plus souvent les deux phénomènes se superposent, au moins en partie. Que peut-on faire ? D'abord, « l'éducation à ». On ne se comporte pas comme ceci ou comme cela sur les réseaux sociaux. On rappelle que le fait de passer en mode cyber ne constitue pas une barrière de protection pour le harceleur, y compris en matière pénale.

Puis éduquer aux bons usages, et dans certains cas, au non-usage aux technologies avant un certain âge. En 2017, on a posé l'interdiction du téléphone au collège ce qui permet de créer un sas.

Enfin, lors de la conférence internationale organisée à l'initiative de la France et de l'UNESCO en novembre 2020 sur le harcèlement, on a précisé que ce que l'on est en droit de demander aux réseaux sociaux en termes de réactivité, pour faire disparaître rapidement des contenus viraux. Je vais ici le lien avec la plateforme Pharos. Mais il y a une difficulté supplémentaire : quand Pharos intervient, c'est sur des réseaux qui présentent une forme de publicité. Or, aujourd'hui le harcèlement a lieu sur des applications qui fonctionnent en circuit fermé, et donc la visibilité du drame est faible pour le public mais très grande pour le groupe.

Depuis le mois d'avril, le ministère de l'éducation nationale fait passer du GIP cybermalveillance –avec notamment l'ANSSI – qui mène une politique de prévention des bons usages du numérique. Nous espérons ainsi changer les usages.

Concernant l'écart fille/garçon, on a des écarts substantiels, notamment au lycée. Les jeunes filles sont nettement plus nombreuses (5 à 6 fois) à être victimes de propos déplacés à caractère sexiste, sexuel, avec des injures ou de publication de vidéos sur internet de type *revenge porn*. À l'inverse, les garçons sont un peu plus concernés par les coups, la violence physique. Les jeunes lycéennes sont plus victimes de cyberharcèlement.

Concernant la question des parents, j'ai voulu tenir des propos ramassés. Il y a plusieurs dimensions. Le programme Phare vise à les impliquer totalement à travers différents leviers, dont un pédagogique avec la mallette des parents.

L'idée est également de les mobiliser à l'intérieur des instances. En mobilisant les différentes instances (comités d'éducation à la citoyenneté et à la santé, conseil d'école, conseil des parents), l'objectif est qu'un protocole soit élaboré établissement par établissement et transmis aux parents expliquant « voilà ce qui se passe, voilà la photographie chez nous, voilà comment on va agir, et voilà comment vous pouvez y contribuer ». Objectivement, cela fonctionne bien.

Nous avons aussi des relations suivies avec les associations de parents d'élèves avec la volonté également de les impliquer au niveau du traitement de la situation. La prise de conscience n'est pas aisée, y compris pour les parents de harceleurs : certains parents n'imaginent pas une seconde que leur enfant est coupable. Il faut un travail avec un psychologue de l'éducation nationale pour que le comportement dont se vante l'enfant le soir comme étant très drôle ne l'est pas du tout pour les autres.

Par principe, ce type de procédure résulte d'un dialogue avec les familles, du côté du harceleur et de celle de la victime : le harceleur peut faire l'objet d'une procédure d'expulsion. Mais parfois la victime sollicite ce déplacement. Un dialogue est nécessaire. Depuis un an, nous avons demandé aux établissements un renforcement du suivi disciplinaire à l'encontre des individus faisant des actes répréhensibles. Nous avons demandé aux établissements, dans le cadre du bilan annuel, de présenter le bilan de tout ce qui s'est passé et la façon dont cela a été traité. Nous sommes collectivement comptables de la façon dont la suite d'une situation signalée est traitée.

S'agissant du suivi des jeunes qui sont amenés à être exclus, et notamment des polyexclus, on s'appuie notamment sur les classes relais et les internats relais : on sort le jeune coupable de méfaits de son environnement scolaire, avec un suivi renforcé pendant plusieurs mois voire toute l'année scolaire, le temps de lui faire prendre conscience de ses actes.

M. Christophe Kerrero, Recteur de l'Académie de Paris. – La difficulté que nous rencontrons au quotidien c'est que les violences répétées sont parfois peu visibles aux yeux des adultes. C'est particulièrement exacerbé sur les réseaux sociaux où elles sont souvent inconnues des familles et de l'école. La situation est portée tardivement à la connaissance des adultes, alors qu'elle est largement enkystée.

La formation est un éternel renouvellement : il faut former aux signaux faibles, au traitement des informations. Monsieur le Sénateur, vous indiquiez que les personnels de direction ont parfois des scrupules de parler de ces phénomènes par peur que cela rejaillisse sur l'image de leurs établissements. Je crois que cela est de moins en moins vrai. L'omerta est de moins en moins courante dans l'académie de Paris. Une relation de confiance s'est installée.

S'agissant de la convention avec les autorités de police et de justice, dans chaque arrondissement, nous avons des réunions avec l'ensemble des directeurs d'école, des chefs d'établissement, l'inspecteur de l'éducation nationale, la police, pour insister sur la nécessité de faire remonter les informations. La réticence existe car souvent le chef d'établissement se sent seul, or, la seule réponse face aux harcèlements est la réponse d'équipe. Le chef d'établissement doit être soutenu pour avancer. La difficulté pour rendre compte et relayé vient de la peur d'être mal vu, mal noté. Il faut agir sur l'ensemble des chaînes à savoir les cadres, les professeurs et les élèves en même temps. La formation entre pairs est un grand progrès. Il faut que le harceleur devienne honteux. A Paris, on est soucieux que ce soient les bourreaux qui soient inquiétés et pas la victime. Il y a parfois des cas où il faut sécuriser la victime, et parfois, c'est une demande des familles.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Avez-vous commandité des études sur la sociologie des enfants harcelés et harceleurs, je pense à leur origine géographique et aux milieux socio-éducatifs. Cela me semble indispensable, car il s'agit d'un phénomène d'entraînement.

M. Christophe Kerrero, Recteur de l'Académie de Paris. – À Paris, on constate que tous les milieux sont concernés, que la violence physique touche tous les âges. Les insultes, les rumeurs, les intimidations touchent plutôt le 1^{er} degré et le cyberharcèlement naît avec le collège. Ce harcèlement porte sur tous les sujets : le vêtement, la religion, l'apparence physique, l'orientation sexuelle, parfois au sein d'un même lycée on constate des clivages entre filières générales et professionnelles. Il n'y a pas de sociologie particulière et on trouve aussi bien du harcèlement dans les lycées favorisés que dans ceux plus difficiles.

Mme Cécile Lebrun, Proviseur Vie Scolaire. – Il me semble que c'est plutôt entre les catégories d'établissements que les typologies du harcèlement sont différentes. Les violences, les rixes se retrouvent dans des établissements accueillant une population scolaire plus fragile. Mais les cas de diffusion de vidéos arrivent aussi dans des établissements dits favorisés. Le harcèlement concerne tous les établissements scolaires mais prend des formes différentes.

Mme Jocelyne Guidez. – Je connais un cas de harcèlement sur une jeune fille été harcelée à l'âge de 17 ans il y a quelques années. Par meute, des jeunes « très bien » ont commencé du jour au lendemain à la harceler par téléphone, puis a subi un isolement. Pour les parents, c'est compliqué car ils ne s'en aperçoivent pas toujours car cela survient à l'adolescence, période particulière où le caractère change. Il faut protéger la famille.

Je vois qu'il y a eu des améliorations et il faut s'en féliciter. Est-ce que ces conventions existent partout, dans tous les collèges, lycées, y compris ruraux car elles sont très importantes, et permettent de se rencontrer, d'être sensibilisés aux harcèlements ?

M. Édouard Geffray, Directeur général de l'enseignement scolaire. – L'ensemble des dispositifs que nous avons mis en place aujourd'hui que ce soit au titre de la protection judiciaire de la jeunesse, des liens avec la Police, du concours « Non au harcèlement ont vocation à couvrir l'intégralité du territoire, tous lycées, collèges confondus quelle que soit son appartenance à une aire urbaine.

Mme Jocelyne Guidez. – On ne parle pas assez de ces deux numéros 3018 et 3020, à nous aussi de faire passer ces messages.

M. Édouard Geffray, Directeur général de l'enseignement scolaire. – L'année dernière, nous avons engagé une démarche pour que les numéros de lutte contre le harcèlement et de prévention de la maltraitance soient inscrits dans les cahiers de liaison. En outre, nous avons encouragé les éditeurs d'agendas à faire de même. Plus la mobilisation de chacun pour faire connaître ces numéros sera forte, plus ils seront utiles à la société.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Y a-t-il des procédures judiciaires qui existent concernant des phénomènes de harcèlement ? Êtes-vous associés ? Quelle est la place de l'institution scolaire ?

Mme Cécile Lebrun, Proviseur Vie Scolaire. – Il y a des cas où des plaintes sont déposées. Dans le cadre de cyberharcèlement notamment, et après échange avec le parquet des mineurs, cela permet le déclenchement d'enquêtes de police.

Dans le rectorat de Paris existe une procédure de remontée et d'échange d'information : quand une infraction est commise dans un établissement scolaire, les directeurs ou chefs d'établissement ont un formulaire type qu'ils communiquent à l'académie et au service de police dédié. Il y a des référents de police dans les commissariats et nous sommes là pour accompagner et soutenir les chefs d'établissements. Dans les commissariats, la remontée d'information se fait directement auprès du parquet des mineurs. Le substitut prend sa décision, me la communique et je fais le lien avec l'établissement scolaire ce qui fait que tous les acteurs ont le même niveau d'information.

Les difficultés dans la remontée d'information tenaient à ce que les chefs d'établissement n'étaient pas toujours au courant des suites données par la justice au signalement qu'ils avaient effectués.

M. Hussein Bourgi. – J'ai eu à accompagner des familles d'enfants victimes de cyberharcèlement en raison d'un handicap. Il existe un sentiment de culpabilité des parents très fort. Ces parents se trouvent démunis.

Lorsque le harcèlement et le cyberharcèlement touchent à l'intime, quand des collégiens ou lycéens ont eu une relation amoureuse et que le jeune dévoile des photos dénudées de son ex partenaire, il est très difficile pour l'enfant de le dire à ses parents, et très difficile pour les parents de faire quelque chose. En matière d'orientation sexuelle, il y a plusieurs tabous qui se superposent pour les parents : la sexualité, l'homosexualité, le harcèlement.

Mme Sabine Van Heghe, présidente. – Merci pour vos contributions qui nous permettent d'avancer utilement dans nos réflexions.

La réunion est suspendue à 17 h 55.

La réunion est reprise à 18 heures.

Audition de M^e Laurent Bayon, Avocat au Barreau de Paris et ancien conseiller du ministre de l'Éducation Luc Chatel (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19 h 05.

Jeudi 3 juin 2021

- Présidence de Mme Sabine Van Heghe, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 40.

**Audition des représentants des associations « Marion, la main tendue » et
« Hugo ! » (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 40.

MISSION D'INFORMATION SUR LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET DE L'ÉMANCIPATION DE LA JEUNESSE

Mercredi 26 mai 2021

- Présidence de M. Jean Hingray, président -

La réunion est ouverte à 16 h 50.

Audition de M. Louis Schweitzer, président du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

M. Jean Hingray, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir M. Louis Schweitzer, président du comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Vous êtes accompagné de Mme Marine de Montaignac, rapporteure du comité d'évaluation. Je vous remercie de votre présence.

Je vous propose de rentrer dans le vif du sujet avec un propos liminaire avant de répondre aux questions.

M. Louis Schweitzer. – Mesdames et messieurs les sénatrices et les sénateurs, mon exposé sera complété par Marine de Montaignac.

Je commence par quelques mots sur la stratégie de lutte contre la pauvreté. Elle a été annoncée à l'automne 2018. Le comité d'évaluation a été créé à l'automne 2019. Il a publié une première note en mars 2020, une note sur les premiers effets de la covid à l'automne 2020 et un premier « vrai » rapport en mars 2021. Nous ferons, par la suite, une nouvelle note sur l'impact de la covid sur la lutte contre la pauvreté à l'automne 2021 en espérant que la crise sanitaire sera derrière nous et que nous serons en état d'en mesurer les effets. Nous ferons un nouveau rapport annuel à la fin du printemps 2022, après la période électorale.

En France, il existe un accord universel sur l'égalité des droits et il est parfaitement établi dans les textes. Les discriminations montrent que quelques pas restent à accomplir pour aboutir à l'égalité des droits dans les faits. L'égalité des chances fait aussi l'objet d'un accord général sur le plan des principes, mais dont tout le monde s'accorde à reconnaître qu'elle n'est pas encore effective. L'égalité des situations, en revanche, ne fait pas l'objet d'un accord de principe. Mais une trop forte inégalité des situations rend impossible une réelle égalité des chances. C'est là où la stratégie de lutte contre la pauvreté rencontre les préoccupations de votre mission, puisque la pauvreté compromet l'égalité des chances. Des exemples caricaturaux, comme l'accès aux grandes écoles, l'illustrent, mais on constate, à tous les niveaux, une corrélation entre le parcours futur et les origines. Toutefois, la France est, sur ce plan, mieux placée que les États-Unis, où le mythe de l'égalité des chances existe, mais où elle a moins de réalité qu'en France.

Dans notre rapport, nous avons pour mission d'évaluer la mise en œuvre effective de la stratégie de lutte contre la pauvreté, telle qu'elle a été définie par le Gouvernement. Elle comporte des mesures, d'une part en faveur de l'enfance et de l'adolescence pour assurer

l'égalité des chances et, d'autre part, une série de mesures pour assurer l'accès à l'emploi et aux droits.

Nous avons ajouté un troisième volet dans notre évaluation : le respect de l'engagement d'éliminer la grande pauvreté, qu'a pris la France devant l'Organisation des nations unies (ONU). Au demeurant, et paradoxalement, les situations de grande pauvreté ne sont pas encore parfaitement définies en droit alors même qu'on a fixé un calendrier pour 2030. Si on estime que cette grande pauvreté consiste en un revenu par unité de consommation inférieur à la moitié du revenu médian accompagné de privations matérielles mesurées, on voit bien que, si la famille se trouve dans cette situation, l'enfant n'aura pas les mêmes chances, quoi que vous fassiez pour lui, qu'un enfant grandissant dans une famille plus favorisée. La lutte contre la grande pauvreté est donc un des éléments de l'égalité des chances des jeunes et des enfants.

La première mission de notre comité était de voir la mise en œuvre effective de la stratégie annoncée par le Gouvernement. Marine de Montaignac va vous en faire une présentation. Auparavant, je voudrais vous dire que le comité a constaté, avec un certain chagrin, que les instruments de suivi de la mise en œuvre effective de la stratégie, préalable à l'évaluation de son efficacité qui est notre mission première, étaient incomplets, tardifs et peu cohérents. Nous menons, malgré cela, une action de suivi.

Marine de Montaignac va vous exposer le suivi des mesures qui intéressent spécifiquement le comité, puis je dirai quelques mots de la mesure particulière concernant la garantie de ressource des jeunes de 18 à 24 ans.

Mme Marine de Montaignac. – Nous allons vous parler du suivi de la mise en œuvre et de l'état de connaissance en matière de l'évaluation de la stratégie. Je vous propose également de vous donner une vue d'ensemble sur les 35 mesures de la stratégie, puisque plusieurs s'appliquent également au public qui vous intéresse.

Cette présentation s'appuie sur des éléments du rapport du comité d'évaluation publié début avril.

Le comité a publié tout d'abord une note d'étape en mars 2020, dans laquelle il avait précisé comment il procéderait pour son évaluation. Il avait ainsi indiqué que, pour les 35 mesures de la stratégie qu'il avait recensées, il s'attacherait, d'une part, à suivre leur mise en œuvre et à évaluer l'effet de chacune des mesures, et d'autre part à procéder à l'évaluation de la stratégie dans son ensemble, sur la pauvreté et les objectifs visés. Il a également décidé d'évaluer la démarche adoptée pour mettre en œuvre les mesures de la stratégie sur les territoires, qui en représentent un axe fort.

Le comité programme des travaux d'évaluation, s'appuie sur des travaux menés par les administrations ou par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), et, pour les dispositifs comme le plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour lesquels un comité scientifique d'évaluation sera mis en place, sur les conclusions de ces évaluations.

Je vous rappelle tout d'abord que l'évaluation nécessite du temps : il est trop tôt pour évaluer les effets des mesures. Toutes ne sont pas pleinement montées en charge. Il existe un délai pour qu'elles produisent des effets et pour pouvoir disposer des données. Le comité soulève à ce propos le risque que les données nécessaires aux indicateurs envisagés

pour évaluer leur effet ne soient pas disponibles. Le travail d'évaluation de la stratégie, nécessitant de connaître avec précision l'objet à évaluer, le comité a étudié l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures à la fin 2020, soit un peu plus de deux ans après son lancement.

Sur les 35 mesures que le comité a recensées, quatre sont pleinement mises en œuvre. C'est le cas, par exemple, de la revalorisation de la prime d'activité. Deux mesures ont été abandonnées : celle concernant le soutien aux collectivités dans 60 quartiers prioritaires de la ville (QPV) avec deux adultes par classe de maternelle, fusionné avec le dispositif des cités éducatives, et celle qui correspondait à une expérimentation relative aux opérations et modalités de la Garantie jeunes qui reposait sur une initiative du plan d'investissement dans les compétences.

Pour les autres mesures, l'état d'avancement est très inégal. Par exemple, l'objectif de création de places de crèches bénéficiant du bonus mixité était presque atteint fin 2019, tandis qu'aucune formation des professionnels de la petite enfance ou des travailleurs sociaux prévue dans la stratégie n'a eu lieu en 2020. Il faut souligner également l'interruption de la concertation sur le revenu universel d'activité depuis le premier confinement de mars 2020, qui n'a pas repris ensuite. À ce stade, seul un rapport technique sur le sujet doit être réalisé à l'automne. Pour une autre mesure phare de la stratégie, le service public de l'insertion et de l'emploi, la mise en place en a été retardée afin d'en dessiner les contours, et permettre l'appui sur des expérimentations territoriales sur la base d'appel à volontariat pour son déploiement.

Deux mesures ont vu leurs objectifs revus à la baisse : le nombre de travailleurs sociaux formés – avec un ciblage sur ceux qui sont en contact avec des publics en situation de précarité ce qui fait passer le nombre de 700 000 annoncé dans la stratégie à 100 000 personnes – ainsi que le nombre de centres sociaux à ouvrir dans les quartiers prioritaires.

À l'inverse, cinq mesures ont été renforcées pour répondre à la crise en 2020, comme le complément de l'obligation de formation des jeunes de 16 à 18 ans par le dispositif de la « promo 16-18 » mis en œuvre par l'AFPA, l'extension de la Garantie jeunes et des allocations « parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) » ou encore des mesures supplémentaires en faveur de l'insertion par l'activité économique.

Deux mesures ont été repriorisées : celle sur l'automatisation pour les demandes de droits sociaux et celle sur la prévention des expulsions dans le cadre du plan « logement d'abord ». Ces mesures ne semblaient pas avoir beaucoup avancé jusqu'alors.

Ainsi, la grande majorité des mesures ont été lancées. Le comité constate des retards dans la mise en œuvre de la stratégie, en partie liés à la crise sanitaire et au fait qu'en 2020, notamment de mars à juin, la priorité de la DIPLP et des administrations en charge de la mise en œuvre des mesures a été la gestion de la crise. Mais pour le comité – le comité citoyen l'a également signalé et le président Schweitzer en a parlé – le suivi de la mise en œuvre n'est pas satisfaisant et il manque à ce jour un tableau de bord qui permettrait d'avoir une vision globale de la mise en œuvre de la stratégie à mi-parcours, et une vision précise de son déploiement dans les territoires.

Concernant l'évaluation de l'effet des mesures, il est trop tôt pour y procéder. Pour certaines mesures, on dispose déjà de tous premiers résultats. Il y en aura davantage en cours d'année 2021, par exemple pour la revalorisation de la prime d'activité. Pour d'autres mesures – soit parce qu'elles ne sont pas encore très avancées, soit parce que leurs effets ne sont pas encore visibles – les résultats seront disponibles à compter de 2022, ce qui suppose que l'évaluation se poursuive au-delà de l'horizon de déploiement de la stratégie. Le comité a par ailleurs dressé l'état des lieux de la disponibilité des indicateurs d'évaluation qu'il avait sélectionnés et souligne le risque que les données nécessaires pour évaluer l'effet des mesures ne soient pas disponibles pour certaines d'entre elles.

Concernant l'évaluation de l'atteinte des objectifs globaux, le comité, avec son évaluation, souhaite évaluer l'effet de la stratégie sur la pauvreté et les objectifs fixés. L'évolution des indicateurs sur les grandes thématiques donne pour le moment une vision de la situation avant la mise en place de la stratégie, sauf pour les mesures en matière d'emploi et d'éducation, où des valeurs plus récentes sont disponibles, mais ne peuvent être reliées à la mise en œuvre de la stratégie.

Toujours sur le même sujet, selon une simulation réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), avec le modèle de micro-simulation Ines selon certaines hypothèses, la revalorisation de la prime d'activité aurait eu un fort impact sur le taux de pauvreté. Toutefois, il faut noter que cette réforme ne concerne que les personnes percevant des revenus d'activité supérieurs à 50 % du Smic mensuel. Cette estimation sera complétée par une évaluation des effets de cette revalorisation sur la pauvreté monétaire, après prise en compte de ses effets sur les comportements d'activité. Cette étude est réalisée actuellement par l'Institut des politiques publiques à la demande du comité d'évaluation.

Enfin, et c'est le dernier point concernant l'évaluation, le comité s'attache également à évaluer la gouvernance. Les premiers résultats reposent en grande partie sur l'audition de 14 des 18 commissaires à la lutte contre la pauvreté, dont trois issus des départements d'outre-mer, et on peut dire à ce stade que l'organisation prévue pour piloter la stratégie est bien mise en place. Les moyens financiers annoncés ont été confirmés, rendant ainsi crédible l'engagement de l'État vis-à-vis des collectivités. Toutefois, le comité souligne un point d'alerte important, sur le soutien politique qui reste insuffisant pour donner à la délégation qui en a la charge les moyens d'une coordination interministérielle et d'un pilotage propre, à garantir un niveau de mise en œuvre à la hauteur des ambitions nationales.

L'une des nouveautés introduites dans la stratégie est la mise en œuvre de contrats entre l'État et les départements. Les commissaires auditionnés sont plutôt positifs sur cette contractualisation, qui aurait permis de renouer un dialogue sur les objectifs et les moyens de compétence décentralisée depuis de nombreuses années, ainsi que sur le fait que le suivi d'indicateurs engagerait les départements sur la voie de l'évaluation de la performance. Elle met aussi à jour le déficit des systèmes d'information des départements.

Enfin, en ce qui concerne la participation des personnes concernées, qui était un axe fort de la stratégie, elle reste, au vu des retours sur le sujet, et notamment de la part du cinquième collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), pour le moment inférieure aux ambitions. Mais il est trop tôt pour en mesurer les effets, y compris parce que la crise a créé un décalage sur les conventions et les remontées d'indicateurs. Une recherche évaluative des laboratoires Arènes et un rapport de l'Inspection

générale des affaires sociales sur la contractualisation, prévus pour 2021, permettront d'en savoir plus pour le prochain rapport du comité.

L'évaluation est un exercice sur le temps long. Il est encore trop tôt pour mesurer les effets des stratégies qui, pour la plupart, ne pourront être évaluées avant 2022. Cela suppose que l'évaluation se poursuive au-delà de l'horizon de déploiement de la stratégie.

M. Louis Schweitzer. – Je voudrais reprendre brièvement en évoquant deux points.

Le premier est l'accompagnement. L'accompagnement des personnes aidées est un élément central de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Et nous avons été très frappés de voir, en dialoguant avec les responsables des grandes organisations de lutte contre la pauvreté, avec le cinquième collègue des personnes en situation de pauvreté du CNLE, qu'en fait, l'accompagnement faisait l'objet de jugements ambivalents. D'une part, accompagnement et contrôle étaient souvent associés, ce qui expliquait un recul ou un retrait vis-à-vis des personnes chargées de cet accompagnement. C'est évidemment le cas dans l'emploi. D'autre part, parce que l'accompagnement peut et doit être multidimensionnel. Il n'est pas seulement professionnel, tourné vers l'emploi, mais il est aussi tourné vers tous les aspects psychologiques associés à la pauvreté, à la situation familiale, etc. Le sujet de la qualification des accompagnateurs dans tous ces domaines se pose. C'est un des points que le comité suivra avec attention.

Je voudrais en venir à la situation des jeunes de 18 à 25 ans. En France, le revenu de solidarité active (RSA) n'est ouvert qu'aux jeunes ayant passé leur vingt-cinquième anniversaire. C'est une situation différente de celle qu'on trouve dans certains pays, qui ont institué de revenu de même type, et qui n'en ont pas écarté les jeunes adultes, de 18 à 25 ans. Les arguments contre l'extension du RSA aux 18-25 ans sont de deux natures : le premier est le coût de la mesure, évalué à 9 milliards d'euros en année pleine ; le second est la crainte que le fait qu'on accorde un revenu à des jeunes les détourne de rechercher un emploi.

Les études expérimentales faites dans des pays étrangers sur la question de savoir si un revenu minimum détourne de rechercher un emploi tendent plutôt à indiquer le contraire : elles n'ont pas d'effet négatif sur la recherche d'emploi, mais peuvent même avoir un effet positif parce qu'elles libèrent le jeune qui recherche un emploi. Mais il n'y a pas d'étude solide de ce type en France : nous avons désiré que la mise en œuvre d'un tel revenu – que nous souhaitons – s'accompagne d'une étude expérimentale. Esther Duflo en a donné des méthodes. Des personnes compétentes en France peuvent faire de ce type d'évaluation en regardant ce qui se passe aux frontières des droits pour examiner si la mise en place des mesures nouvelles a ou n'a pas un effet sur la recherche d'emploi.

Le comité est allé plus loin, en proposant la mise en place d'un revenu pour les jeunes de 18 à 24 ans, mais en s'éloignant du RSA pur et simple. Nous avons proposé d'étendre à l'ensemble des jeunes un système similaire à celui des bourses. Pourquoi ? D'abord, parce que créer une distorsion entre les catégories de jeunes est moins justifié qu'à une époque où les étudiants représentaient une petite minorité d'une classe d'âge. Ce n'est plus le cas : désormais les étudiants représentent une proportion proche de la moitié d'une classe d'âge –, n'était pas justifié. Deuxièmement, le système des bourses prend en compte la capacité de bénéficier d'un soutien familial. Il nous paraît légitime de tenir compte de cette capacité de certaines familles à soutenir les jeunes, en particulier pour les plus jeunes d'entre

eux. Éliminer le concept de solidarité familiale ne nous paraît ni justifié, ni souhaitable au niveau général.

Nous avons donc proposé la mise en place d'un système, dont on a défini les grands axes, qui s'inspire du système des bourses et qui consiste à donner un revenu calé au niveau maximum sur le RSA, mais qui tient compte de la capacité contributive ou de soutien familial quand il existe.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Vous avez brossé un large éventail de sujets intéressant notre mission, car elle se penche sur les inégalités, de la naissance à l'entrée dans l'âge adulte. Vous avez parlé, Madame, du premier regard porté par le comité d'évaluation sur les modes d'accueil du jeune enfant.

Vous avez raison de dire que nous manquons de recul pour disposer d'évaluations sérieuses, mais vous avez semblé indiquer que les modes d'accueil n'étaient pas suffisamment développés et vous avez évoqué la formation des personnes en charge de ces jeunes enfants. De nos auditions, et plus particulièrement celles sur la petite enfance – ma collègue Michelle Meunier qui est très qualifiée sur le sujet pourra en parler mieux que moi – il ressort que les personnels chargés d'accueillir ces très jeunes enfants ne sont pas suffisamment formés. Faites-vous le même constat ? Auriez-vous des préconisations ?

Mme Marine de Montaignac. – Une mesure prévoyait la mise en place de formations et la formation professionnelle de la petite enfance. À ce jour, ce qui a été prévu pour 2020 n'a pas été mis en place, sans doute en partie à cause de la crise mais aussi parce que l'organisation n'était pas suffisamment aboutie pour que ces formations puissent se tenir.

Pour ce qui est du manque de déploiement des modes d'accueil, la réponse sera la même. Je vous ai dressé un état des lieux à partir des informations dont nous disposions, qui vous donne une idée de l'avancement de la mise en œuvre des mesures prévues par le Gouvernement dans sa stratégie. Je ne porterai pas de jugement pour savoir si cette mesure est plus ou moins bien calibrée. Il est d'ailleurs bien trop tôt pour pouvoir tirer des conclusions.

M. Louis Schweitzer. – Il est évident que la crise sanitaire a empêché d'exercer à grande échelle le programme de formation. Néanmoins, on aurait pu expérimenter, valider à plus petite échelle des plans de formation pour pouvoir les mettre en œuvre à grande échelle, après avoir testé leur efficacité sur une échelle plus réduite. À notre connaissance, cela n'a pas été fait.

Mme Marine de Montaignac. – Un référentiel de formation a été publié par le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, tel que prévu par la mesure, et des actions d'ingénierie de formation ont été réalisées.

Mme Michelle Meunier. – Monsieur le président, vous venez de dire, dans votre présentation, que la mise en œuvre et le suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté reste imparfaite. Selon vous, cela vient-il des mesures du plan elles-mêmes, du pilotage et de la gouvernance, ou bien est-ce une question de moyens ?

Je me dégage ici des questions de la petite enfance que Monique Lubin a soulevées. Sur ce point, je confirme que nous avons beaucoup entendu, lors de nos auditions, l'intérêt d'un repérage précoce des situations de pauvreté – et d'une action en conséquence – pour éviter qu'elles ne se forment et ne s'enkystent.

M. Louis Schweitzer. – Cette stratégie a été développée par Olivier Noblecourt, qui était alors délégué interministériel à la lutte contre la pauvreté, et qui a quitté ces fonctions après avoir élaboré cette stratégie mais avant qu'elle n'ait été pleinement mise en œuvre. La délégation interministérielle est une toute petite instance, qui regroupe moins de dix personnes à effectif complet dans la délégation centrale, auxquels il faut ajouter les délégués régionaux – dont le nombre se limite à une personne par région. Vous voyez ce que cela peut vouloir dire à l'échelle d'une région comme la Nouvelle-Aquitaine ! C'est une toute petite équipe. Et en réalité, cet effectif a été plus souvent inférieur à l'effectif autorisé : certains départements n'ont été compensés qu'au bout d'un grand nombre de mois. L'institution chargée de piloter cela au niveau central et les délégués régionaux de cette institution ont donc très peu de moyens.

Deuxième point : les grandes administrations qui ont cette capacité, que ce soient les administrations nationales – notamment la direction générale de la cohésion sociale – ou les services départementaux ou régionaux, n'ont pas de liens hiérarchiques ou structurels avec cette mission interministérielle. Il existe donc une stratégie globale, mais pas de cohérence de pilotage global de la stratégie au niveau de l'État.

Troisième problème : les instruments de mesure, qui relèvent souvent de collectivités départementales ou municipales, n'ont pas été mis en œuvre. Il n'existe pas de système informatique qui permette – je pense aux petits déjeuners et aux cantines – de suivre quantitativement et effectivement la mise en œuvre des mesures. Nous demandons à ce que soit mis en place un système qui permette de faire ce suivi. Si vous essayez de suivre une stratégie nationale qui concerne des centaines de milliers d'enfants et que vous le faites au moyen de quelques exemples illustratifs, on voit bien que ce n'est pas un suivi satisfaisant. Cela a été pour moi une source d'étonnement. Mes souvenirs de l'administration étaient que les données remontaient, étaient centralisées, et qu'on avait des instruments de suivi. L'action était plus ou moins efficace, l'évaluation de cette efficacité était plus ou moins bien assurée, mais les instruments de remontée statistique, qui sont la base de tout, sont ici incomplets, indisponibles. Cela a été pour le comité une source de frustration.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Nos auditions confirment que l'une des façons d'aider les très jeunes enfants naissant dans des milieux particulièrement défavorisés est de leur permettre d'accéder, dès les premières années de leur vie, à des modes d'accueil mixtes, où ils fréquenteraient des enfants issus de milieux différents et plus aisés. Cela nous questionne sur l'éventuel avènement d'un service public d'accueil de la petite enfance. Y avez-vous réfléchi ou bien pouvez-vous être amené à y réfléchir dans le cadre des travaux que vous avez à rendre ?

M. Louis Schweitzer. – Là aussi, la crise sanitaire, a limité la réalité de l'action sur l'accueil collectif. Il existe une mesure spécifique sur la mixité dans les crèches et dans les premières années. J'ignore si nous avons des données quantifiées.

Mme Marine de Montagnac. – L'objectif de 90 000 places bénéficiant du bonus mixité d'ici 2022 était quasiment atteint fin 2019, avec 82 000 places créées.

M. Louis Schweitzer. – Cette mesure ne montre que la mixité ou le progrès de mixité qui permet de toucher le bonus. Ce n'est pas une donnée quantifiée sur la réalité de la mixité sociale dans les crèches.

Cela dit, on voit un problème lié à des zones d'habitat plus pauvres, qui peuvent être compensées par des crèches plus proches des lieux d'emploi qui ne sont pas nécessairement les mêmes que les lieux d'habitat.

Je ne crois pas que nous ayons des instruments qui permettent de dire dans quelle mesure les crèches sont ou ne sont pas mixtes.

Mme Marine de Montaignac. – On suit un indicateur de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). En 2018, 20 % des enfants en situation de pauvreté fréquentaient un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE). C'est un point de départ pour l'évaluation de la stratégie et des effets de certaines mesures. Une étude de la CNAF est en cours sur ce bonus mixité, pour avoir un regard plus précis sur son effet, qui pourra éventuellement mener à un recalibrage de la mesure.

M. Louis Schweitzer. – C'est l'occasion de dire que la CNAF est un acteur majeur de toutes ces mesures, avec lequel le travail est souvent plus facile.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – La CNAF, que nous avons auditionnée, met en œuvre de nombreux dispositifs pour les familles, notamment à destination des plus pauvres d'entre elles. Encore faut-il que ces familles s'en saisissent.

Mme Michelle Meunier. – Ce sont des chiffres plutôt satisfaisants en matière de mixité. Mais ils concernent l'accueil organisé et collectif. La moitié des enfants de 0 à 3 ans sont gardés selon des modes non déclarés ou de débrouille et de solidarité. Ces chiffres encourageants sont donc à mettre en regard de la réalité de l'accueil de la petite enfance, qui mériterait d'être développé.

M. Louis Schweitzer. – À cet égard, un des points soulignés par le comité, ainsi qu'une de ses recommandations, est la lutte contre le non-recours. Les chiffres sont incertains, mais la plupart des experts estiment qu'environ le tiers des personnes qui ont droit à une prestation ne l'exercent pas. Les causes de ce non-recours sont multiples : la peur de la stigmatisation, l'ignorance, la complexité des formules. Le revenu universel d'activité (RUA) avait pour objet de résoudre en partie ces problèmes. Quelques expériences locales ont été engagées, à l'image des territoires « zéro chômeur de longue durée », visant à avoir des territoires « zéro non-recours ». Si on se place dans cette optique, cela conduit à aller vers les gens et à mieux comprendre le non-recours. Je pense qu'il est exclu de transformer toute la France en un territoire « zéro non-recours », mais cela donne des pistes d'action concrètes pour lutter contre ce phénomène, qui n'est pas évalué ni analysé de façon suffisamment précise. C'est aussi le sentiment des grandes associations.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Vous citez l'« aller-vers ». Nous l'avons entendu dans la bouche de très nombreux intervenants. Ne trouvez-vous pas paradoxal qu'au moment où tout le monde nous parle d'« aller-vers », on mette finalement de moins en moins d'interlocuteurs en chair et en os en face des personnes en difficulté ? Nous devons tous passer par des plateformes informatiques, des outils numériques, pour faire les demandes du quotidien, alors que l'« aller-vers » est nécessaire aux personnes les plus en difficulté ?

M. Louis Schweitzer. – La crise sanitaire a rendu plus difficile l'« aller-vers ». On ne peut pas juger ce qui s'est passé pendant ces deux ans comme si elle n'avait pas eu lieu.

Il faut ajouter, en second lieu, qu'en dehors des services publics, nationaux, municipaux ou départementaux, ou encore des caisses d'allocations familiales qui pratiquent beaucoup l'« aller-vers », les associations ont montré qu'elles ont un rôle majeur en ce sens, par leurs bénévoles ou leurs salariés. Elles ont en effet une expérience de terrain très forte. Je regrette qu'on ne soutienne pas assez ces associations. Elles bénéficient d'un concours populaire certain, mais au fond, les responsables de ces associations disent que le surplus de tâches a excédé le complément de moyens qu'elles ont reçu. Je pense que du point de vue de cet « aller-vers », le monde associatif dispose d'une capacité que le service public n'a pas nécessairement de la même façon. Une aide à ce monde associatif est donc un élément central de l'« aller-vers ». Un autre élément est bien sûr l'automatisme et la simplification, qui étaient l'une des idées du RUA.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Nous allons d'ailleurs prochainement examiner une proposition de loi sur l'automatisme. Nous savons qu'elle a peu de chances de prospérer, mais nous espérons qu'elle ouvrira le débat.

M. Laurent Somon. – Je vais dresser des constats et poser quelques questions.

Le constat que vous faites est assez peu satisfaisant, même s'il s'explique en grande partie par la crise sanitaire. Pour autant, vous soulignez que certaines des 35 mesures ont été engagées. On a parlé de la petite enfance, mais au-delà de l'ouverture des crèches et la possibilité d'y accéder, certaines concernent aussi la santé. Dans le plan pauvreté, on note la volonté de faire en sorte que dans les mille premiers jours, et en particulier dès la naissance, on ait un accompagnement par les services de protection maternelle et infantile (PMI) afin que 100 % des enfants de zéro à un an soient vus le plus rapidement possible. Avez-vous pu constater, depuis que la stratégie a été engagée, que les départements très en retard dans ce domaine ont progressé ? Malgré la crise sanitaire, les PMI ont en effet continué à travailler.

Un deuxième axe a été fortement travaillé : les enfants issus de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et les contrats « jeunes majeurs », en continuité de la responsabilité du département et avec la volonté de contractualiser au maximum pour les accompagner dans leur formation et qu'ils puissent s'insérer dans la vie sociale ou professionnelle rapidement.

Vous avez parlé du revenu universel. J'ai été président de département, et je me suis engagé dans le plan pauvreté. J'ai signé un contrat avec l'État dans l'appel à projets, et nous avons fait le service public de l'insertion, par un groupement d'intérêt public, avec la préfecture. Je dois reconnaître qu'il a du mal à prendre sa vitesse de croisière. Des expériences de revenu d'activité ont eu lieu au Canada, en Finlande, et elles montrent que c'est un élément favorisant la résolution de certains problèmes, comme la santé. En revanche, aussi bien en Finlande qu'au Canada, on observe assez peu d'effets sur l'emploi.

Le plan « un jeune, une solution » paraît produire des résultats plutôt probants. Je ne sais si cela est le cas partout, mais dans la Somme, nous nous y sommes vraiment attelés avec Pôle emploi. Avez-vous constaté, en matière d'insertion des jeunes de 18 à 24 ans dans le monde du travail, la volonté d'engager des moyens supplémentaires ? Vous l'avez dit conjointement : il faut accompagner. Mais ce n'est pas seulement une personne qui peut accompagner, il faut un panel de compétences pour accompagner. Je n'étais pas pour le RUA, mais j'avais proposé une allocation éducative et de recherche d'emploi, c'est-à-dire une contractualisation entre les jeunes et la collectivité, pour que les premiers s'engagent à suivre une formation ou un accompagnement social et professionnel et qu'on puisse les aider à déboucher sur un emploi.

Ma question finale est la suivante : vous avez dit que la contractualisation avec les départements semblait plutôt efficace. Qu'il n'y ait que dix personnes au niveau national pour piloter le plan pauvreté est un constat désagréable. Sur une politique majeure d'un gouvernement, cela paraît particulièrement ridicule. À côté de cela, avez-vous pu constater que les départements s'étaient engagés, puisque c'est de leur responsabilité sociale, dans le cadre de ce plan pauvreté, comme c'était la volonté initiale de M. Noblecourt ?

M. Louis Schweitzer. – Marine de Montaignac représente l'effectif permanent du comité d'évaluation : nous n'avons pas la capacité d'évaluer de façon complète l'action des différents départements ! Nous ne l'avons que *via* la délégation interministérielle dont j'ai évoqué la situation tout à l'heure.

Je réponds désormais sur «un jeune, une solution» et les mesures d'accompagnement spécifiques des jeunes. Toutes les grandes administrations assistent au comité, mais dans leur branche d'étude et de statistiques, et non dans leur branche exécutive. Ces administrations constatent qu'un jeune accompagné a de meilleures chances d'accéder à l'emploi qu'un jeune non accompagné. Cela mesure l'efficacité de l'accompagnement au profit de cette personne.

En revanche, elles nous disent ne pas savoir si les personnes accompagnées gagnent seulement des places dans la file d'attente, ou si cela permet de réduire globalement le chômage des jeunes. On sait que c'est utile à ceux qui en bénéficient, mais on ne sait pas si ça permet de réduire le chômage des jeunes.

Cela fait partie des sujets dont nous souhaitons approfondir l'étude.

Mme Marine de Montaignac. – Concernant la mesure sur les missions des PMI, le comité d'évaluation a eu très peu d'informations. La loi pour une école de la confiance a rendu obligatoire l'examen médical à 3-4 ans. Mais nous n'avons pas d'informations sur l'effectif de cette obligation et les effets qu'elle pourrait avoir sur la santé des enfants.

M. Laurent Somon. – Pourtant, parmi les 35 mesures, elle était considérée comme très importante.

M. Louis Schweitzer. – Je reviens sur le fait qu'il n'existe pas de système de consolidation des informations. Au fond, lorsque je compare à une gestion d'entreprise, cela fait une vraie différence.

M. Laurent Somon. – Dans la Somme, nous avons essayé d'engager une action sur l'insertion des jeunes, avec les entreprises – et notamment avec *Break Poverty*, qui regroupe des sociétés engagées sur la responsabilité sociale et environnementale (RSE) – mais c'est tombé en panne avec la covid. On essaie de redémarrer : en tant que conseiller départemental, je suis cela de près puisque les difficultés d'insertion des jeunes des 18-24 constituent un véritable fléau dans notre pays. Les raisons sont peut-être antérieures, mais ceux qui ont cet âge-là sont aujourd'hui dans une grande difficulté.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – J'ai auditionné le préfet de la région Île-de-France, Marc Guillaume, et nous en sommes ressortis avec un peu d'optimisme. Des actions menées dans sa région portent leurs fruits. J'ai apprécié qu'il souligne l'envie des jeunes des quartiers de s'en sortir. Les équipes mises en place par la préfecture de région mènent des actions très concrètes et obtiennent des résultats.

Laurent Somon a parlé de fléau et il a raison. Les résultats ne tiennent pas uniquement aux moyens financiers : le plan mis en place en Île-de-France en engage relativement peu. En revanche, il y a mise en commun des moyens existants et une action d' « aller-vers » très importante qui porte ses fruits.

M. Louis Schweitzer. – Il est vrai que les jeunes ont envie de conquérir leur autonomie par le travail. L'idée qu'ils aspireraient à ne rien faire est fausse. J'évoquais des études montrant que l'attribution d'un revenu ne décourageait pas la recherche d'emploi : cela l'illustre. Que l'accompagnement soit un puissant facteur complémentaire est évident.

D'expérience et en repensant au temps où je m'occupais de la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE), on voit bien que dans l'entrée dans l'emploi ou l'apprentissage du travail, certaines choses doivent s'apprendre. Quand, vous avez devant votre porte 10 ou 15 jeunes gens, dont certains connaissent les codes et sont entraînés, vous écarterez ceux qui n'ont pas cette expérience. Cela conduisait à une sorte de cercle vicieux : si vous n'aviez pas d'expérience professionnelle, vous n'étiez pas recruté, et comme vous n'aviez pas cette expérience, vous étiez exclu du système.

Je pense que les actions du type de celles que vous évoquez, Monsieur le sénateur Somon, sont pertinentes. Il ne s'agit pas toujours de formations lourdes, mais plutôt d'apprendre les codes de l'entreprise.

Mme Michelle Meunier. – Monsieur le Président, vous insistez sur l'importance de l'accompagnement social des situations. Je pense au film de Ken Loach, *Moi, Daniel Blake*. Quel est votre sentiment sur le fossé numérique ? Les plateformes et les sites internet connaissent un développement de plus en plus large et facilité, et leur recours est encouragé. Pensez-vous que cela influence, dans l'approche de lutte contre les inégalités, les stratégies de lutte contre la pauvreté ?

Vous évoquez l'ambiguïté des attitudes face à l'accompagnement et certaines de familles ou de jeunes vis-à-vis d'un contrôle social de leur façon de vivre. Le changement de regard prend du temps.

M. Louis Schweitzer. – Je n'ai pas de données chiffrées qui me permettent d'évaluer ce fossé numérique dont on parle souvent. J'ai tendance à penser qu'il est plus lié à l'âge qu'au niveau de revenus. Cependant, la France a mis en place depuis longtemps des systèmes de retraite et d'allocation de ressources pour les personnes âgées. Le taux de pauvreté monétaire des personnes âgées y est parmi les plus faibles d'Europe – 8 % – alors qu'il est de l'ordre de 14 à 14,5 % pour la population générale.

C'est autre chose que l'aller-vers.

M. Lucien Stanzione. – Je crois que vous avez raison : la question principale est celle de l'accompagnement. Ce n'est pas toujours une question de revenu. Pour moi, qui ai été éducateur spécialisé en milieu ouvert pendant une vingtaine d'années, c'est la présence qui est importante. Michelle Meunier parlait de contrôle social, c'est vrai, mais ce sujet disparaît petit à petit : une fois que l'accompagnement est engagé, il n'est plus vécu comme un contrôle social mais bien comme une mise à l'étrier. Comme vous le disiez, Monsieur le président, ce n'est pas l'envie de ne pas travailler qui domine. Quand on donne une perspective et une lueur d'espoir, un déclenchement se produit. Il faut aller dans ce sens : l'accompagnement est capital dans ces mesures.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Je reviens sur les jeunes enfants. Pouvez-vous évaluer les retours sur le dédoublement des classes de CP, sur les dispositifs « plus de maîtres que de classes » – qui ont été amincis au profit du dédoublement des classes de CP ? Avez-vous pu regarder ces dispositifs très récents ?

M. Louis Schweitzer. – Il faut suivre la lutte contre la pauvreté dans la durée, comme en thérapeutique lorsqu'on veut mesurer l'effet d'un médicament. Nous souhaitions évaluer le plan du précédent Gouvernement. Nous avons le recul nécessaire pour le faire. Il a été considéré que cette demande n'était pas prioritaire, donc cette évaluation n'a pas eu lieu. On est passé d'une doctrine de deux adultes par classe à un dédoublement des classes. Nous avons établi un arbre de causalité qu'une meilleure formation à l'âge de 3 ans débouche sur une meilleure chance d'accès à l'emploi à 18 ans, mais on voit bien que le plein effet de cela sera mesuré bien après la mise en place de la mesure.

Mme Marine de Montagnac. – La mesure « soutenir les collectivités dans 60 quartiers prioritaires » avec deux adultes par classe de maternelle ne fait plus partie de la stratégie. Elle a été fusionnée avec les cités éducatives. Nous ne disposons pas d'informations sur la mise en place de cette mesure pour répondre à votre question.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – On ne comprend pas bien la fusion avec les cités éducatives. On pouvait trouver le dispositif « plus de maîtres que de classes » dans nos zones rurales alors qu'on ne trouve pas partout de cités éducatives.

En avançant dans l'âge du public auquel nous nous intéressons, je veux en venir aux dispositifs en faveur de l'insertion des jeunes. Nous avons auditionné de nombreux acteurs ; les dispositifs et les structures sont nombreux, laissant l'impression d'une forte fragmentation. Au final, peut-être que trop de richesse nuit à l'efficacité. Pensez-vous qu'il faudrait regrouper ces dispositifs sous un seul et même chapiteau ? Les auditions ont confirmé l'impression d'un maquis.

M. Louis Schweitzer. – Un maquis vu d'en haut est une chose, un maquis pour l'individu en est une autre. Si vous êtes dans un département précis ou une ville précise et que vous avez un interlocuteur, le fait que quelqu'un d'autre, dans une autre ville, ait un autre système pour un autre type d'interlocuteur, n'est pas un problème. Si on essaie de définir un vaste système complètement homogène partout, il n'est pas évident ce soit le plus efficace. Je ne suis pas sûr qu'un « grand chapiteau », comme vous l'avez désigné, Madame la rapporteure, soit l'idéal. Le tout est qu'une personne dans un endroit sache qui trouver ou qu'on aille le trouver. Ce n'est pas exactement la même chose. Cela peut donner l'impression d'un foisonnement vu d'en haut, mais si la réalité est que, où que vous soyez, il y ait quelqu'un à qui vous adresser ou qui vienne à vous, le problème ne se pose pas.

Les systèmes d'aide sociale sont très largement décentralisés. La contractualisation a pour objet de les recentraliser. Cela permet d'avoir un regard. Je pense que c'est utile si on avait une information homogène, mais pas nécessairement des mécanismes ou des organismes similaires. Un exemple nous avait frappés : certaines communautés urbaines ont des attributions en matière sociale. D'autre ne les exercent pas. Cette couche supplémentaire est-elle un facteur d'efficacité supplémentaire ? La réponse n'est pas évidente.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Vous vous êtes exprimé sur la création d'un revenu de base pour les jeunes de 18 à 24 ans. Vous proposez quelque chose qui

s'apparenterait à un système de bourse, qui deviendrait universel. Avez-vous fait des propositions concrètes au Gouvernement ? Est-ce cela qui a généré certaines annonces gouvernementales ?

M. Louis Schweitzer. – Je ne pense pas que nous soyons à l'origine de ces annonces. J'ai eu l'occasion de m'entretenir pendant une heure avec la ministre du travail, qui a exprimé de l'intérêt sur ce sujet. Je pense qu'elle est convaincue de l'absence de contradiction entre l'allocation d'un revenu et la recherche d'un emploi. Je ne pense pas qu'elle partage ce préjugé. Toutefois, le coût financier de la mesure fait que cela ne relève pas d'elle.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – On annonce une allocation de base pour les jeunes de moins de 25 ans. Pour l'instant, on n'en connaît pas les contours.

M. Louis Schweitzer. – Si cela arrive, je m'en réjouirai.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Je voudrais poser une question à l'ancien dirigeant d'entreprise. Les grands groupes tels que celui que vous avez présidé s'impliquent-ils suffisamment dans l'insertion des jeunes par le biais, notamment, de l'apprentissage ?

M. Louis Schweitzer. – J'ai dirigé ce groupe il y a plus de 15 ans. Il est vrai que nous n'avions pas un recours étendu à l'apprentissage. Même si pendant la période où j'étais en charge de ce groupe, sa production a considérablement augmenté – elle a été depuis divisée par deux, ce qui crée une situation différente –, compte tenu des progrès de productivité, nous ne recrutons que peu, en tout cas parmi les personnels de production. On recrutait plutôt des ingénieurs. Il y avait plus de gens formés que d'emplois de cadre. En revanche, et tous les groupes pourraient le faire, nous organisons des recrutements en contrat à durée déterminée pour des jeunes en premier emploi qui, formellement, ne débouchaient en aucun cas sur un emploi chez Renault, mais où nous aidions des jeunes qui avaient passé trois à six mois chez nous à trouver un emploi chez quelqu'un d'autre. Cela leur permettait de sortir du cercle vicieux : « comme tu n'as pas d'expérience, je ne te recrute pas ». On recrutait des gens dont on savait qu'ils n'avaient pas d'expérience – c'était même une condition d'accès – et on leur donnait l'expérience qui leur permettait ensuite de trouver un emploi.

Il faut reconnaître que c'était pour des métiers avec une formation très légère. Le gros de la formation consistait en de la discipline, de la rigueur, de la précision et un souci de la qualité plus qu'une formation technique lourde. Il s'agissait d'emplois n'exigeant pas, dans les faits, une professionnalisation de plus de quelques jours. Ils étaient, autrefois, exercés par les étudiants pendant les vacances d'été et un étudiant parvenait à apprendre le métier en deux jours.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Vous avez rappelé que cela date de plus de 15 ans. Depuis, l'apprentissage a été considérablement valorisé. Il en va de même dans le plan de lutte contre la pauvreté. Avez-vous une vision de ce que font les entreprises ?

M. Louis Schweitzer. – Elle n'est pas solide. Je vois se développer les formations en alternance. Par ailleurs, j'ai des activités en Seine-Saint-Denis : un jeune qui n'a pas d'appui a d'énormes difficultés pour trouver une entreprise qui lui donne un stage ou une formation en alternance.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Cela a été dit dans nos auditions. Des associations et des bénévoles s'investissent pour aider ces jeunes qui n'ont pas de réseau et, n'ayant pas la bonne adresse ou le nom qui convient, n'arrivent pas, par exemple, à trouver un stage de 3^{ème}.

M. Louis Schweitzer. – « Nous n'avons ni les réseaux ni les codes » : c'est le mot que j'entends sans cesse.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Mais comment fait-on pour donner ces réseaux et ces codes à tout le monde ?

M. Louis Schweitzer. – Autant l'apprentissage, qui est un mode de recrutement, implique que l'entreprise puisse s'engager sur le long terme vis-à-vis de la personne, autant des systèmes du type de celui que j'évoquais peuvent plus facilement être demandés aux entreprises car ils n'impliquent pas d'engagement. Mais je le répète, je ne suis pas expert sur le sujet.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Jusqu'à quand votre mission a-t-elle vocation à se poursuivre ?

M. Louis Schweitzer. – Jusqu'au moment où le Gouvernement décidera d'y mettre un terme.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Il serait intéressant qu'elle dure suffisamment pour avoir le recul nécessaire.

M. Louis Schweitzer. – Je ne me plaindrais pas si c'était le cas, Madame la rapporteure.

M. Jean Hingray, président. – Nous vous remercions de cette audition et de cette rencontre. Chers collègues, nous nous retrouvons la semaine prochaine avec la secrétaire d'État à la jeunesse pour continuer nos travaux.

La réunion est close à 18 heures.

MISSION D'INFORMATION RELATIVE AUX CONDITIONS DE LA VIE ÉTUDIANTE EN FRANCE

Jeudi 27 mai 2021

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de Mme Diane Cabouat, vice-présidente de la commission « Éducation, scolarité, enseignement supérieur et coopération entre éducation ordinaire et éducation adaptée » du Conseil national consultatif des personnes handicapées

M. Pierre Ouzoulias, président. – Nous entendons ce matin Mme Diane Cabouat, vice-présidente de la commission « Éducation, scolarité, enseignement supérieur et coopération entre éducation ordinaire et éducation adaptée » du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), et Mme Marie-Pierre Toubhans, coordinatrice générale de « Droit au savoir » et assesseur de cette commission.

Je précise que cette réunion fait l'objet d'un enregistrement vidéo, qui sera disponible sans limitation de durée sur le site du Sénat.

Je rappelle que le Sénat a mis en place cette mission d'information sur l'initiative du groupe de l'Union Centriste pour établir un bilan des conséquences de la crise sanitaire sur les conditions de vie des étudiants et le déroulement des études et réfléchir aux mesures susceptibles d'être mises en œuvre dans une perspective de plus long terme, pour que la sortie de crise s'accompagne d'améliorations de la condition étudiante.

Le 12 avril, nous avons procédé à une première séquence sur les étudiants en situation de handicap, en rencontrant des représentants d'associations spécialisées, ainsi que des acteurs du monde universitaire.

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Je ne vais pas reprendre l'ensemble des questions que nous vous avons adressées en amont de cette audition ; je crois qu'on peut synthétiser nos préoccupations en trois items.

Quelle est la situation actuelle pour les étudiants en situation de handicap, que ce soit pour l'accès à certaines filières ou dans le cadre de la crise que nous vivons depuis un an ? Quelles améliorations avez-vous constatées ces dernières années, tant pour la conduite des études elles-mêmes que pour ce qui concourt à la vie étudiante, et que manque-t-il encore ? Quelles sont vos propositions pour l'avenir ?

Mme Diane Cabouat, vice-présidente de la commission « Éducation, scolarité, enseignement supérieur et coopération entre éducation ordinaire et éducation adaptée » du CNCPH. – Je souhaite tout d'abord excuser M. Jérémie Boroy, président du CNCPH, qui ne peut malheureusement participer à cette audition.

Le CNCPH est composé de 160 membres, qui représentent la société civile - associations représentatives, organismes qui œuvrent en direction des personnes en

situation de handicap, personnalités qualifiées... - mais aussi l'administration. Il est géré par un comité de gouvernance et ses travaux s'organisent autour de neuf commissions. À l'origine, il était uniquement chargé de donner un avis sur les projets de textes qui découlaient de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : projets de décrets, d'arrêtés, etc. Dorénavant, il est aussi force de propositions. J'ajoute que nous sommes parfois associés en amont à l'élaboration des textes dans une forme de coconstruction.

Nous nous attachons beaucoup à ce que le droit commun réponde en lui-même à la situation des personnes en situation de handicap, mais lorsque ce n'est pas possible, il est nécessaire de prévoir des mesures qui les concernent. Nous avons donc une double approche : d'une part, accessibilité et conception universelle, d'autre part, compensation.

C'est avec cette double approche que nous travaillons sur la question des étudiants en situation de handicap. On peut d'ailleurs dire qu'ils ont subi, comme les autres étudiants, la crise du covid-19, mais que certaines conséquences de cette crise leur sont tout de même spécifiques.

Première question que nous devons nous poser : de qui parlons-nous ? Nous faisons face à une véritable difficulté de ce point de vue. Nous savons que 7 000 élèves de terminale ont un projet personnalisé de scolarisation – c'est un droit à compensation reconnu par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Mais il faut ajouter d'autres élèves qui ont des besoins éducatifs particuliers et qui bénéficient alors parfois de ce qu'on appelle un plan d'accompagnement personnalisé. Il faut aussi regarder un autre indicateur : environ 90 000 élèves renseignent dans Parcoursup une fiche de liaison « Handicap » et se déclarent donc eux-mêmes en situation de handicap. Cet indicateur est intéressant, mais il n'est pas entièrement fiable : certains élèves ne déclarent pas leur handicap, même dans ce cadre ; d'autres ont peut-être tendance à remplir cette fiche, en espérant que cela facilitera leurs démarches...

Finalement, on peut estimer le nombre d'étudiants en situation de handicap à 38 000, mais ce champ ne regroupe pas toutes les structures de l'enseignement supérieur et les situations sont variées : par exemple, certains étudiants n'ont pas de dossier à la MDPH, mais sont en contact avec la mission Handicap de leur université. En tout cas, ce chiffre est en hausse constante depuis plusieurs années.

Vous le voyez, définir le champ des étudiants en situation de handicap est difficile. Et je ne parle pas de la définition de la Convention internationale des droits des personnes handicapées, qui fait la différence entre déficience et environnement. En France, nous centrons encore beaucoup notre approche sur la santé et la déficience, pas suffisamment sur l'environnement.

Mme Marie-Pierre Toubhans, assesseur à la commission « Éducation, scolarité, enseignement supérieur et coopération entre éducation ordinaire et éducation adaptée » du CNCPH. – Il est vrai que nous faisons face à un problème de fiabilité des données et de diversité des parcours et des tutelles – ministères, régions, etc. Nous disposons souvent de données éparses et il est vraiment difficile de trouver des statistiques fiables, ce qui complique la compréhension des phénomènes de rupture et de transition ainsi que la mise en place de politiques publiques adaptées.

Malgré cela - c'est ma première remarque - il est indéniable que la population des étudiants en situation de handicap augmente : on estime qu'elle a été multipliée par quatre en quinze ans. Cela s'explique évidemment par les efforts qui ont été mis en œuvre en amont en faveur de la poursuite de la scolarisation dans le cadre de l'enseignement secondaire.

Deuxièmement, cette population évolue. Ainsi, les personnes ayant un trouble du langage et des apprentissages représentaient 7 % des étudiants en situation de handicap en 2005-2006 contre 24 % aujourd'hui. Ce type d'évolution a évidemment des conséquences sur les politiques qu'il faut mener pour accueillir convenablement les étudiants.

Troisièmement, par rapport à la population générale, on observe une surreprésentation des étudiants en situation de handicap au niveau licence et une sous-représentation aux niveaux master et doctorat, même si ces écarts ont tendance à se réduire.

Quatrièmement, ces étudiants sont également davantage présents dans certaines filières, notamment en lettres, langues, sciences humaines, études paramédicales et instituts universitaires de technologie (IUT). L'accessibilité des filières est donc un véritable enjeu, mais aussi la représentation sociale que les jeunes, leurs familles et les professionnels de l'orientation se font des différentes formations.

Le choix d'une filière peut aussi dépendre des modalités d'accompagnement : les étudiants préféreront par exemple aller en BTS, car l'environnement sera comparable à celui qu'ils ont connu au lycée. Il faut évidemment s'interroger sur ces différents éléments dans la perspective d'une orientation vraiment choisie.

Par ailleurs, si la politique nationale est déterminée par l'article 20 de la loi du 11 février 2005, ses déclinaisons seront variables selon les territoires et les établissements. Il faut souligner à ce titre l'importance des schémas directeurs pluriannuels de la politique du handicap et de la vie étudiante, qui permettent, au niveau des établissements, d'impulser une dynamique globale d'inclusion en termes d'accessibilité et d'accompagnement. Malheureusement, ils sont encore trop peu connus et insuffisamment évalués.

S'agissant de l'impact de la crise, les problématiques sont peu ou prou les mêmes que pour l'ensemble des étudiants. Les spécificités tiennent principalement à l'accès aux formations à distance et aux nouvelles modalités d'examen, pour lesquelles des aménagements n'ont pas toujours été prévus.

Il y a aussi des enjeux particuliers pour les étudiants qui vont intégrer l'université à la rentrée et dans les années à venir, car ils auront déjà subi les conséquences de la crise sanitaire au lycée.

En ce qui concerne les propositions, je veux insister sur le problème des données, qui sont insuffisantes, et sur l'enjeu de l'accessibilité pédagogique, qui ne pourra s'améliorer sans formation de la communauté universitaire.

La sécurisation des parcours est également très importante, notamment la gestion des transitions les plus délicates, lors de l'entrée en L2 ou en doctorat, sans oublier bien évidemment la transition vers l'insertion professionnelle, fortement affectée par la crise sanitaire.

Je n'oublie pas la nécessité d'évaluer directement avec le jeune ses besoins dans l'environnement spécifique de son établissement, ni les problématiques en matière d'aide au travail personnel à domicile, d'apprentissage des langues vivantes ou de participation à la vie étudiante, sociale et citoyenne.

Enfin, la question du logement et des transports est certes connexe, mais déterminante, car elle peut être une cause d'interruption des études.

Mme Diane Cabouat. – J'insiste sur les enjeux numériques. Lorsque nous avons travaillé sur l'exception aux droits d'auteur liée au handicap, une mesure particulière a été prévue pour adapter les manuels scolaires, à travers le dispositif « Platon ». Ce dernier ne s'applique toutefois pas aux livres de l'enseignement supérieur, ce qui explique aussi certaines difficultés d'accès.

Le revenu des étudiants est aussi un sujet de préoccupation. Jusqu'aux 20 ans d'un jeune en situation de handicap, sa famille peut percevoir l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et la prestation de compensation du handicap (PCH). Ensuite, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) prend le relais de l'AEEH, mais elle dépend de la capacité à travailler ou non. Une personne présentant un taux d'invalidité de 80 % aura accès à l'AAH. En revanche, celle dont le taux est compris entre 50 et 79 % – c'est le cas de beaucoup d'étudiants handicapés – devra avoir au moins une incapacité de travail à mi-temps pour percevoir l'AAH. Or les étudiants handicapés peuvent souvent travailler à mi-temps, mais ils n'ont pas forcément la capacité de mener de front ce travail avec leurs études. On leur demande finalement de choisir entre études et travail...

Nous avons donc une véritable interrogation sur le revenu des étudiants dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 79 %.

Mme Vivette Lopez. – L'AAH interfère-t-elle avec le versement des bourses étudiantes ?

M. Christian Redon-Sarrazy. – La prise en compte opérationnelle du handicap dans l'enseignement supérieur est relativement récente.

Aujourd'hui, la simple déclaration sur Parcoursup ne me semble pas suffisante pour bien préparer l'arrivée d'un lycéen en situation de handicap dans l'enseignement supérieur. Son accueil nécessite une véritable préparation, et parfois des modifications structurelles des lieux de formation. La fluidité de la transition entre les deux environnements doit s'améliorer si l'on veut augmenter le taux de réussite en licence.

À l'université, l'accueil des étudiants en situation de handicap est assuré par les maisons de santé médicales. Il revient aux services de médecine universitaire d'apporter des solutions aux étudiants qui rencontrent des difficultés. Malheureusement, leurs préconisations se heurtent souvent à un manque de moyens humains.

Êtes-vous en mesure d'évaluer les besoins spécifiques d'encadrement liés à l'accueil des étudiants dans de bonnes conditions ? Je pense notamment aux nombreux étudiants souffrant de troubles « dys ».

Par ailleurs, l'absence de services de médecine universitaire ou la faiblesse de ces derniers dans de nombreux sites d'enseignement met sans doute en difficulté un grand nombre d'étudiants, qui ne peuvent prétendre à un diagnostic ou à des solutions.

Mme Marie Mercier. – Pouvez-vous me confirmer que c'est bien l'étudiant lui-même qui déclare sa situation de handicap, et que celle-ci n'est soumise à aucune validation ?

Par ailleurs, quand j'étais maire de ma commune, une personne en situation de handicap m'avait remerciée de lui avoir demandé son avis, car, m'avait-elle dit, « faire pour nous sans nous, c'est faire contre nous ». J'avais trouvé cette formule particulièrement bien sentie.

Mme Vivette Lopez. – Les situations de handicap sont diverses : il y a en effet tous les « dys », mais aussi les malvoyants, les malentendants, ceux qui se déplacent en fauteuil roulant... Qu'en est-il au niveau du logement ? Les besoins sont assurément différents...

Quid des étudiants qui doivent faire un séjour à l'étranger ? Un accompagnement est-il prévu dans ce cas ?

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Nous partageons entièrement vos remarques sur les données. C'est malheureusement un grand classique de l'enseignement supérieur : il est très difficile d'obtenir des données chiffrées, et donc d'ajuster avec précision les dispositifs.

Constatez-vous une vraie différence en termes d'accueil et d'accompagnement entre une organisation de masse comme l'université et des structures plus petites comme les IUT ou certaines écoles ?

Y a-t-il enfin une problématique spécifique en matière de stages pour les étudiants en situation de handicap ?

Mme Marie-Pierre Toubhans. – La question des moyens se pose vraiment. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche apporte une contribution de 7,5 millions d'euros par an ; les établissements doivent financer le reste. Cette contribution n'a pas évolué depuis la signature de la première charte Handicap, en 2007, alors que le nombre d'étudiants a été multiplié par quatre.

La difficulté à avoir une réelle visibilité globale des moyens consacrés à l'accompagnement des étudiants en situation de handicap et à l'accessibilité était déjà soulignée dans le rapport de 2006 de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. On peut recenser les moyens consacrés aux services handicap des établissements, mais les financements peuvent emprunter d'autres voies, comme les schémas directeurs de la vie étudiante.

Concernant l'appréhension du handicap dans les établissements d'enseignement supérieur, les services de santé universitaire jouent un rôle : ils sont chargés de la reconnaissance du handicap et rendent un avis sur les aménagements d'examen. Mais l'acteur principal, qui suit le jeune dans son parcours et ses échanges avec les enseignants et les divers services de l'université, c'est le service Handicap. Il faut un dialogue clair entre ces services et des procédures claires pour les étudiants. L'autonomie des établissements fait que les processus ne sont pas toujours les mêmes. L'enjeu est moins le diagnostic que la prise en compte des besoins et la mise en œuvre des mesures d'accompagnement ; des difficultés

pratiques se posent souvent à cette étape, même si la loi du 11 février 2005 a permis des avancées.

Derrière le terme « étudiant en situation de handicap », il y a une pluralité de réalités. La catégorisation est toujours difficile, les besoins doivent être personnalisés. Dans les établissements de taille restreinte, l'individualisation vient plus naturellement, mais on a moins d'expérience de la diversité des situations et des réponses qu'on peut apporter. À l'inverse, dans un grand établissement, les besoins sont très importants, notamment en ressources humaines, mais on a aussi une expérience accrue, qui peut être transférée d'une situation à l'autre.

Les séjours à l'étranger sont un enjeu, tout comme les stages. Il ne faut pas que ces étudiants en soient dispensés, notamment ceux qui finissent leurs cursus, car cela nuirait à leur insertion professionnelle. Erasmus a fait de la mobilité des jeunes en situation de handicap un enjeu majeur. Des bourses dédiées ont été créées, dont l'enveloppe correspond aux besoins réels. Pour en bénéficier, des devis doivent être élaborés avant le départ du jeune ; c'est là que des difficultés se posent et qu'un accompagnement est nécessaire, les dispositifs variant énormément entre les pays. Certains étudiants peuvent être tentés d'abandonner à cette étape, dans la crainte de subir un surcoût qui ne pourra pas être assumé.

Mme Sonia de La Provôté. – Ne serait-il pas possible de former alors un binôme avec un jeune valide qui voudrait aller au même endroit ?

Mme Marie-Pierre Toubhans. – Les logiques de binôme existent, mais les besoins des jeunes en la matière ne peuvent souvent être satisfaits que par des professionnels tels que des interprètes en langue des signes française, ou des auxiliaires de vie. En outre, l'autre jeune ne saurait être simplement un accompagnant : il part aussi pour lui. Des logiques d'entraide et de pair-aidance peuvent exister, mais il faut maintenir la distinction entre ce qui peut être assuré par un pair et ce qui relève d'un professionnel.

Mme Diane Cabouat. – La progression de la scolarisation des jeunes en situation de handicap atteint maintenant l'enseignement supérieur, mais on observe toujours une crainte de l'université ; certains jeunes, en situation de handicap ou non, préfèrent s'orienter vers des filières courtes, jugées plus faciles, quitte à aller à l'université à l'issue de ce cursus. Les jeunes en situation de handicap subissent plus encore la tentation de s'arrêter : après une scolarité déjà très difficile, il faut apprendre de nouvelles règles, remplir de multiples dossiers, s'adapter, combattre. Quand un jeune arrive à l'université, on dit à sa famille : « C'est un adulte maintenant, dehors ! » On le prive de ses accompagnants du jour au lendemain, alors qu'il doit accomplir des démarches très compliquées. Il y a là quelque chose à inventer.

Pour accompagner les jeunes, il faut déjà évaluer leurs besoins. C'est la difficulté pour les séjours à l'étranger : qui sait quelles démarches un jeune en situation de handicap doit accomplir dans tel ou tel pays pour y être accompagné ? De même pour les étudiants étrangers en France : tout le monde ne sait pas ce que sont une MDPH ou un formulaire Cerfa ! Ces difficultés rendent inaccessible pour beaucoup de ces jeunes l'idée d'un séjour à l'étranger ; un accompagnement est nécessaire pour leur rendre cet espoir.

Les langues vivantes sont aussi un sujet délicat ; l'anglais est obligatoire dans la majorité des filières ; en l'abandonnant, on se ferme toutes les portes. Le test TOEIC reste inaccessible à ces personnes, ce qui bloque le parcours d'étudiants pourtant brillants. Il faut permettre à chaque jeune d'aller au maximum de ses capacités. On interdit encore à ces

jeunes, au nom de l'équité, d'utiliser des outils qui leur permettent de compenser leur handicap et d'être plus autonomes, alors que le monde professionnel leur demandera justement de l'autonomie !

Il faut donc mieux évaluer les besoins, au-delà des questions de santé. Certains handicaps, comme les « dys », ne relèvent pas de la santé, mais d'une adaptation de l'approche pédagogique. Il reste des progrès à accomplir.

M. Christian Redon-Sarrazy. – Je voudrais évoquer l'apprentissage. Vous avez mentionné les enjeux liés à l'insertion professionnelle, sujet majeur à l'issue des études. L'apprentissage est souvent présenté comme un outil de réussite pédagogique et sociale ; les taux de réussite y sont plus élevés et l'insertion est facilitée. Observe-t-on en la matière une tendance favorable pour les étudiants en situation de handicap ?

Mme Diane Cabouat. – Pour certains types de handicap, la situation concrète de travail qu'offre l'apprentissage peut permettre une bien meilleure compréhension de l'enseignement. C'est aussi un moyen de mettre un pied dans la vie active, de sortir d'une scolarité où l'on a souffert tout en poursuivant ses études d'une autre manière.

Mme Marie-Pierre Toubhans. – L'apprentissage a un cadre réglementaire spécifique pour les personnes en situation de handicap. L'enjeu est double, entre le temps en emploi et celui que l'on passe au centre de formation, chacun suscitant des besoins spécifiques, en fonction des activités demandées. Là encore, le financement des mesures à mettre en œuvre demeure un enjeu.

M. Pierre Ouzoulias, président. – Merci pour la qualité 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.

La réunion est close à midi.

Lundi 31 mai 2021

- Présidence de M. Pierre Ouzoulias, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

« Campus de demain » - Audition de MM. François Rio, délégué général de l'Association des villes universitaires (AVUF), Raphaël Costambeys-Kempczynski, délégué général de l'Alliance Sorbonne Paris Cité, Mmes Isabelle Demachy, vice-présidente « Formation innovation pédagogique et vie étudiante », Anne Guiochon-Mantel, vice-présidente « Vie universitaire » de l'Université Paris-Saclay, Emmanuelle Dubrana, directrice de l'immobilier, M. Jean-Pierre Berthet, directeur délégué au numérique, Sciences Po Paris, et Mme Sarah Bilot, déléguée générale de l'association Animafac (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition 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 36.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 JUIN ET À VENIR

Commission des affaires économiques

Mercredi 9 juin 2021

À 9 h 30

Salle 263 et en téléconférence

- Examen des amendements proposés par les rapporteurs pour avis en vue de la séance publique sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 8 juin 2021

À 16 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

- Audition du Général d'armée François Lecointre, Chef d'État-major des Armées, sur l'actualisation de la loi de programmation militaire 2019-2025.

Mercredi 9 juin 2021

À 10 heures

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. René Troccaz, Consul général de France à Jérusalem, sur le suivi de la situation au Proche-Orient.

Jeudi 10 juin 2021

À 10 h 30

Salle ½ Clemenceau – côté vestiaire et en téléconférence

- Audition de M. Stéphane Bouillon, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

Commission des affaires sociales

Mercredi 9 juin 2021

À 9 h 30

Salle 213 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Julien Morel d'Arleux, directeur de l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), et du Dr Jean-Michel Delile, psychiatre, président de la Fédération Addiction, sur la prise en charge des addictions.

- Examen des amendements de séance sur la proposition de loi n° 430 (2020-2021) de M. Rachid Temal et plusieurs de ses collègues relative à la protection sociale globale (Rapporteuse : Mme Annie Le Houerou).

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 7 juin à 12 heures

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 9 juin 2021

À 8 h 15

Salle ½ Clemenceau – côté écran et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, sur le projet de loi n° 588 (2020-2021) relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (procédure accélérée).

- Audition de M. Sébastien Moncorps, directeur du comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 8 juin 2021

À 15 heures

Salle 245 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 663 (2020-2021) sur la proposition de loi visant à améliorer l'économie du livre et à renforcer l'équité entre ses acteurs.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au : Lundi 7 juin 2021

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Mercredi 9 juin 2021

À 9 h 30

Salle 245 et en téléconférence

- Désignation de rapporteurs.

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 653 (2020-2021) sur la proposition de loi relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique (procédure accélérée).

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au : Lundi 7 juin 2021 à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 657 (2020-2021) sur la proposition de loi visant à créer un ticket restaurant étudiant.

Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est fixé au : Lundi 7 juin 2021 à 12 heures.

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

Commission des finances

Mercredi 9 juin 2021

À 9 heures

Salle ½ Clemenceau - côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de MM. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques, Christophe Beaux, directeur général du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), Erick Lacourrège, directeur général des services à l'économie et du réseau de la Banque de France, et William Nahum, président du Centre d'Information sur la Prévention des difficultés des entreprises (CIP National), sur les modalités de sortie des aides aux entreprises.

- Contrôle budgétaire – communication de M. Paul Toussaint PARIGI, rapporteur spécial, sur le rôle et les moyens du Haut Conseil pour le climat.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mercredi 9 juin 2021

À 9 heures

Salle Médicis et en téléconférence

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 630 (2020-2021) et le projet de loi organique n° 631 (2020-2021), adoptés par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour la confiance dans l'institution judiciaire.

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 646 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

- Examen des amendements éventuels au texte de la commission n° 655 (2020-2021) sur la proposition de loi n° 189 (2020-2021) visant à nommer les enfants nés sans vie, présentée par Mme Anne-Catherine Loisier (rapporteur : Mme Marie Mercier)
--

Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part aux votes. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.

À 9 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Dominique Bussereau, président de l'Assemblée des départements de France, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

À 16 h 30

Salle ½ Clemenceau - côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

Jeudi 10 juin 2021

À 9 h 30

Salle ½ Clemenceau - côté écran et en téléconférence

Captation vidéo

- Table ronde sur le thème « pouvoir régalien et droit européen », en commun avec la commission des affaires européennes :

. M. Daniel Calleja Crespo, directeur général du service juridique de la Commission européenne ;

. M. Bertrand Dacosta, président de la Xe chambre de la section du contentieux du Conseil d'État ;

. M. Guillaume Drago, professeur de droit public à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

. Mme Hélène Gaudin, professeure de droit public à l'Université Toulouse 1 – Capitole, directrice de l'Institut de Recherche en Droit Européen, International et Comparé (IRDEIC) ;

. Mme Claire Legras, directrice des affaires juridiques du ministère des armées ;

. M. Jean-François Ricard, Premier procureur du parquet national antiterroriste (PNAT).

Commission des affaires européennes

Jeudi 10 juin 2021

À 9 h 30

Salle ½ Clemenceau - côté écran et en téléconférence

Captation vidéo

- Table ronde sur le thème « pouvoir régalien et droit européen », en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale :

. M. Daniel Calleja Crespo, directeur général du service juridique de la Commission européenne ;

. M. Bertrand Dacosta, président de la Xe chambre de la section du contentieux du Conseil d'État ;

. M. Guillaume Drago, professeur de droit public à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

. Mme Hélène Gaudin, professeure de droit public à l'Université Toulouse 1 – Capitole, directrice de l'Institut de Recherche en Droit Européen, International et Comparé (IRDEIC) ;

. Mme Claire Legras, directrice des affaires juridiques du ministère des armées ;

. M. Jean-François Ricard, Premier procureur du parquet national antiterroriste (PNAT).

Mission d'information sur la politique en faveur de l'égalité des chances et de l'émancipation de la jeunesse

Mercredi 9 juin 2021

À 16 h 45

Salle 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de MM. Yves Jégo, président d'honneur et fondateur de la certification Origine France Garantie, et Arnaud Montebourg, président de la société les équipes du made in France.

Mission d'information sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement

Mercredi 9 juin 2021

À 16 h 30

Salle René Monory et en téléconférence

- Table ronde des représentants des syndicats de l'enseignement :

. Union nationale des syndicats autonomes de l'éducation (UNSA Éducation),

. Fédération syndicale unitaire (FSU),

. Syndicat général de l'éducation nationale (SGEN),

. Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC (SNUIPP).

- Audition de Mme Carole ZERBIB, proviseure-adjointe du lycée Voltaire (Paris) et membre de l'exécutif du Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN).

Jeudi 10 juin 2021

À 10 h 30

Salle 216 et en téléconférence

- Table ronde des associations de parents d'élèves :

. Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP),

. Fédération des conseils de parents d'élève (FCPE),

. Association de parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL).

- Audition des représentants de l'association E-enfance, association de protection de l'enfance sur internet.