

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 5313

- *Proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône – Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission ..... 5313*
- *Audition de M. Philippe Baptiste, président-directeur général du Centre national d'études spatiales (CNES) (sera publié ultérieurement)..... 5334*
- *Proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire ..... 5334*
- *Désignation d'un rapporteur ..... 5335*

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 5337

- *Russie – Audition de MM. Jonathan Lacôte, directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité, et Frédéric Mondoloni, directeur de l'Europe continentale, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)..... 5337*
- *Politique étrangère russe et sécurité européenne – Audition de Mmes Tatiana Kastouéva-Jean, chercheur, directrice du Centre Russie/NEI de l'Institut français des relations internationales (Ifri), et Isabelle Facon, directrice adjointe de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) (sera publié ultérieurement)..... 5337*
- *Désignation d'un rapporteur ..... 5337*

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 5339

- *Proposition de loi organique et proposition de loi relatives aux lois de financement de la sécurité sociale (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission..... 5339*
- *Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé, et M. Jérôme Marchand-Arvier, directeur de cabinet du ministre des solidarités et de la santé ..... 5344*
- *Audition du Pr Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique..... 5355*
- *Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition du Pr Arnaud Fontanet, épidémiologiste à l'Institut Pasteur et membre du conseil scientifique, de M. Simon Cauchemez, responsable du laboratoire de modélisation mathématique des maladies infectieuses de l'Institut Pasteur et membre du conseil scientifique, et de Mme Vittoria Colliza, directrice de recherche à l'institut Pierre-Louis d'épidémiologie et de santé publique de l'Inserm ..... 5365*

- *Rapport « Remédier aux pénuries de médecins dans certaines zones géographiques » – Audition de Mme Dominique Polton, économiste, et de Mme Noémie Vergier, adjointe à la cheffe du bureau des professions de santé à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees).....* 5376
- *Proposition de loi tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales – Examen des amendements au texte de la commission.....* 5385
- *Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France.....* 5386

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 5399**

- *Enjeux économiques et environnementaux des territoires de montagne – Audition (sera publié ultérieurement).....* 5399
- *Commission d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen – Examen du rapport d'information et vote sur les éventuelles propositions, dans le cadre des travaux relatifs au droit de suite... 5408*
- *Questions diverses.....* 5417
- *Bilan et perspectives du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique – Audition (sera publié ultérieurement).....* 5417
- *Audition de M. Arnaud Leroy, président du conseil d'administration de l'Agence de la transition écologique (Ademe).....* 5418

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 5431**

- *Désignation d'un rapporteur.....* 5431
- *Audition de M. Antoine Petit, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du Centre national de recherche scientifique (CNRS).....* 5431
- *Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Antoine Petit aux fonctions de président du Centre national de recherche scientifique.....* 5441
- *Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Antoine Petit aux fonctions de président du Centre national de recherche scientifique.....* 5441

**COMMISSION DES FINANCES..... 5443**

- *Contrôle budgétaire – Contributions de la France au financement des organisations internationales – Communication.....* 5443

- *Résultats de l'exercice 2021 et premiers éléments de l'exécution 2022 – 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.....* 5453
- *Piliers 1 et 2 du cadre inclusif de l'OCDE sur la fiscalité des multinationales – Audition de MM. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale, Mme Laetitia de La Rocque, directeur des affaires fiscales à l'Association française des entreprises privées (Afed), et M. Daniel Gutmann, avocat et professeur de droit fiscal.....* 5468

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÉGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 5489**

- *Désignation d'un rapporteur.....* 5489
- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 5489

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE ..... 5501**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante.....* 5501
- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à démocratiser le sport, à améliorer la gouvernance des fédérations sportives et à sécuriser les conditions d'exercice du sport professionnel.....* 5508
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (sera publié ultérieurement).....* 5516
- *Commissions mixtes paritaires sur la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte et sur la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.....* 5517
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français.....* 5524
- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire.....* 5532
- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur.....* 5538

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ..... 5549**

- *Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP)..... 5549*
- *Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées ..... 5565*
- *Audition de M. Arnaud Bontemps, co-fondateur et porte-parole du collectif « Nos Services Publics » (sera publié ultérieurement) ..... 5581*
- *Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques (sera publié ultérieurement)..... 5581*
- *Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé (sera publié ultérieurement)..... 5582*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE..... 5583**

- *Audition de Mme Élisabeth Hubert, présidente de la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile ..... 5583*
- *Audition de Mme Sophie Guinoiseau, présidente, et du Dr Jean-François Ricono, vice-président de la Fédération nationale des établissements de santé de proximité (FNESP)..... 5594*
- *Audition de représentants de formes d'exercice regroupé : Dr Pascal Gendry, président d'Avenir des équipes coordonnées (AVECsanté), Dr Claude Leicher, président de la Fédération nationale des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) et Dr Hélène Colombani, présidente de la Fédération nationale des centres de santé ..... 5604*
- *Audition de M. Denis Morin, président de la 6<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes ..... 5616*
- *Audition de M. Jean-Yves Grall, président du collège des directeurs généraux d'agences régionales de santé (sera publié ultérieurement)..... 5626*
- *Audition de Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute Autorité de santé (sera publié ultérieurement) ..... 5626*

**COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE » ..... 5627**

- *Audition de M. Patrick Eveno, professeur des universités en histoire des médias à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, ancien président du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) ..... 5627*
- *Audition de M. Alain Liberty, président du syndicat des radios indépendantes..... 5636*

- *Audition de M. Vincent Bolloré, actionnaire majoritaire du groupe Bolloré, ancien président du conseil de surveillance de Vivendi et du groupe Canal+ ..... 5645*
- *Audition de M. Bernard Arnault, président-directeur général du groupe LVMH Moët Hennessy - Louis Vuitton..... 5664*
- *Déclaration liminaire sur l'audition de M. Bernard Arnault ..... 5681*
- *Audition de M. Nicolas Beytout, fondateur de L'Opinion, M. Éric Fottorino, cofondateur de Le 1 hebdo, M. Edwy Plenel, président et cofondateur de Mediapart, et Mme Isabelle Roberts, présidente du site d'information Les Jours..... 5682*
- *Audition de MM. Pierre-Antoine Capton, président de Mediawan, Stéphane Courbit, président de Banijay et Pascal Breton, président de Federation entertainment (sera publié ultérieurement) ..... 5712*
- *Audition de M. Patrick Drahi, fondateur et propriétaire d'Altice (sera publié ultérieurement)..... 5712*
- *Audition de Mme Élisabeth Drevillon, présidente, et de M. Jean-Baptiste Rivoire, membre, de la Guilde des auteurs réalisateurs de reportages et documentaires (sera publié ultérieurement) ..... 5712*
- *Audition de M. Jean-Michel Baylet, président du groupe La Dépêche du Midi (sera publié ultérieurement)..... 5713*
- *Audition de M. Pascal Chevalier, président de Reworld Media (sera publié ultérieurement)..... 5713*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ? QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES NORMES ET LEUR HIÉRARCHIE ? »..... 5715**

- *Audition de Mme Angelika Nussberger, professeure de droit constitutionnel à l'Université de Cologne, ancienne juge à la Cour européenne des droits de l'homme, et M. Mattias Wendel, professeur de droit public à l'Université de Leipzig . 5715*
- *Audition de MM. Dominique Pauthe, président, et Christian Pers, président de la commission des requêtes, de la Cour de justice de la République, et Mme Janine Draï, présidente de la commission d'instruction de la Cour de justice de la République (sera publié ultérieurement) ..... 5727*
- *Audition de Mme Cécile Guérin-Bargues, professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas, auteur de « Juger les politiques? La Cour de justice de la République » et « Immunités parlementaires et régime représentatif : L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis) » (sera publié ultérieurement)..... 5727*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « EXCELLENCE DE LA RECHERCHE - INNOVATION, PÉNURIE DE CHAMPIONS INDUSTRIELS : CHERCHEZ L'ERREUR FRANÇAISE » ..... 5729**

- *Audition de M. Jacques Lewiner, directeur scientifique honoraire de l'Établissement supérieur de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI Paris Tech) ..... 5729*
- *Audition de MM. Antoine Petit, président-directeur général et Jean-Luc Moullet, directeur général délégué à l'innovation du CNRS..... 5736*
- *Audition de M. Didier Roux, membre de l'Académie des sciences..... 5748*
- *Audition de M. Patrice Caine, président de l'Agence nationale de la recherche et de la technologie et président-directeur général de Thales ..... 5759*
- *Audition de M. Thierry Coulhon, président du collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) (sera publié ultérieurement)..... 5770*
- *Audition de M. Xavier Jaravel, professeur d'économie, membre du Conseil d'analyse économique (sera publié ultérieurement)..... 5770*
- *Audition de MM. Laurent Champaney, président de la Conférence des grandes écoles, et Romain Soubeyran, directeur général de CentraleSupelec (sera publié ultérieurement)..... 5771*
- *Audition de M. André Loesekrug-Pietri, directeur de la Joint European Disruptive Initiative (sera publié ultérieurement)..... 5771*

**MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? » ..... 5773**

- *Audition de MM. Thierry de la Burgade, Secrétaire général de la mer adjoint, Nicolas Gorodetska, conseiller économie maritime et portuaire et Xavier Grison, chargé de mission schéma directeur de la fonction garde-côtes et conseiller grands fonds marins..... 5773*
- *Audition de scientifiques : MM. Jean-Marc Daniel, directeur du département « ressources physiques et écosystèmes de fond de mer » de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), Laurent Kerléguer, directeur général du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), Joachim Claudet, conseiller « océan » du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Mme Mathilde Cannat, mandatée par le CNRS comme pilote dans la feuille de route « grands fonds » dans le cadre de France 2030 ..... 5785*
- *Audition « Scientifiques » autour de M. Philippe Charvis, directeur délégué à la Science, à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Christophe Poinssot, directeur général délégué et directeur scientifique et Didier Lahondère, adjoint au directeur des géoressources du Service géologique national (BRGM) (sera publié ultérieurement) ..... 5803*

- *Audition de MM. Francis Vallat, président d'honneur et Alexandre Luczkiewicz, responsable des relations et des actions Outre-mer, Cluster maritime français (sera publié ultérieurement)..... 5803*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE ..... 5805**

- *Audition de Mme Anne Muxel, sociologue, directrice de recherches en sociologie et en sciences politiques au CNRS (CEVIPOF-Sciences Po) ..... 5805*
- *Rencontre avec de jeunes volontaires du service civique(sera publié ultérieurement) . 5813*
- *Audition de Mme Marie Trelu-Kane, présidente de l'association Unis-Cités (sera publié ultérieurement)..... 5813*
- *Audition de Mme Béatrice Angrand, présidente, et de M. David Knecht, directeur général, de l'Agence nationale du Service civique (sera publié ultérieurement) ..... 5813*
- *Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté (sera publié ultérieurement) ..... 5813*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE » ..... 5815**

- *Audition de MM. William Dab, professeur et titulaire de la chaire d'Hygiène et Sécurité du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), Jacques Reis, neurologue, et de Mme Sylvie Znaty, professeur et titulaire de la chaire Prévention des Risques Professionnels et Environnementaux, du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) ..... 5815*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 FÉVRIER ET À VENIR ..... 5825**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 2 février 2022**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -*La réunion est ouverte à 8 h 35.***Proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône – Procédure de législation en commission - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons aujourd'hui la proposition de loi du député Patrick Mignola, relative à l'aménagement du Rhône,

Cet examen intervient selon la procédure de législation en commission, prévue par les articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, conformément à la décision prise en ce sens par la Conférence des présidents.

Selon cette procédure, le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission, la séance plénière étant centrée sur les explications de vote et le vote du texte. La réunion est ouverte à l'ensemble des sénateurs. Si chacun d'entre nous peut donc s'exprimer à l'occasion de l'examen des articles et des amendements, seuls les membres de notre commission peuvent voter. Notre réunion est ouverte au public et fait l'objet d'une captation vidéo, retransmise en direct sur le site Internet du Sénat.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Cette proposition de loi vise à prolonger et à moderniser la concession du fleuve Rhône, attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).

Il s'agit d'un texte d'une grande importance pour l'avenir de cet opérateur, mais aussi au-delà, alors que les concessions hydroélectriques sont l'objet d'un contentieux entre la France et la Commission européenne depuis dix ans.

D'emblée, et au nom de la commission des affaires économiques, je veux indiquer que nous souscrivons pleinement aux objectifs poursuivis : ils sont essentiels pour notre souveraineté et notre transition énergétiques.

À l'occasion de mes auditions, j'ai sollicité l'ensemble des parties prenantes : la CNR, ses concurrents, l'État, Voies navigables de France (VNF), les syndicats, les associations d'élus locaux et les chambres d'agriculture. J'ai été saisi par la densité des travaux préalables conduits par la CNR, mais aussi par le large soutien entourant la prolongation de la concession du Rhône : c'est suffisamment rare pour être signalé !

J'apprécie profondément le modèle économique de la CNR. C'est un opérateur exemplaire, à tous les points de vue : pour la conciliation des activités économiques avec les enjeux environnementaux, l'implication des collectivités publiques aux côtés d'entreprises privées, et la complémentarité des missions énergétiques avec celles agricoles ou fluviales.

Je soutiens résolument l'hydroélectricité, pour laquelle notre commission a fait adopter une proposition de loi, à l'initiative du président du groupe d'études « Énergie », Daniel Gremillet, qui a été intégrée depuis lors à la loi « Climat et résilience » de 2021.

Créée en 1933, la CNR s'est vu confier la concession du Rhône l'année suivante avec trois missions : la production d'hydroélectricité, la navigation fluviale et l'irrigation agricole. Il s'agit d'une société anonyme d'intérêt général, dont le capital est détenu pour un tiers par l'État et un sixième par les collectivités territoriales. Dotée de 47 ouvrages hydroélectriques, dont 20 centrales, la CNR assure 25 % de la production hydroélectrique nationale. Elle est aussi très impliquée en matière de photovoltaïque, d'éolien et d'hydrogène.

Or, cette concession arrive à échéance en 2023. Faute d'une prolongation, elle serait placée sous le régime transitoire dit des « délais glissants », qui permet la prolongation des concessions aux conditions antérieures, en contrepartie du versement d'une redevance. Actuellement, 39 concessions hydroélectriques sur 400, soit 10 %, sont placées sous ce statut – l'essentiel d'entre elles étant détenues par le groupe EDF.

Compte tenu de l'enjeu, je suis étonné que la prolongation de la concession intervienne tardivement et législativement. Le Gouvernement aurait pu et dû prolonger la concession par voie réglementaire sitôt les travaux préalables achevés !

Je prends acte de la méthode retenue et des garanties avancées par le Gouvernement quant à la conformité du texte avec notre cadre constitutionnel et européen, notamment le régime des aides d'État ou la directive « Concessions » du 26 février 2014 ; sur ce point, le Gouvernement indique disposer d'une « lettre de confort » adressée par la Commission européenne.

Je souhaite que la proposition de loi mette la CNR à l'abri du contentieux européen ; j'attends également du Gouvernement qu'il propose enfin une solution globale, pérenne et négociée, pour en faire de même avec les concessions placées sous le régime des « délais glissants ». Cette insécurité juridique est délétère pour l'avenir de l'hydroélectricité, ses entreprises, ses investissements et ses emplois. Car, rappelons-le, l'hydroélectricité représente notre première source d'énergies renouvelables : à l'heure où le Pacte européen « Ajustement à l'objectif 55 » fixe un objectif de 40 % d'énergies renouvelables dès 2030, l'importance de cette source d'énergie n'a jamais été aussi grande !

Dans ce contexte, la proposition de loi comporte plusieurs dispositions. L'article 1<sup>er</sup> prolonge la concession jusqu'en 2041 ; l'article 2 annexe le cahier des charges à la loi ; l'article 3 confère une assise législative à son schéma directeur, qui doit fixer des actions et des objectifs à atteindre *via* des programmes pluriannuels quinquennaux. Ces programmes doivent être soumis à la consultation du comité de suivi de la concession, auquel seraient intégrés des parlementaires ; l'article 4 approuve le cahier des charges et le schéma directeur ; l'article 5 consacre la compétence du préfet dans l'énergie réservée, c'est-à-dire la rétrocession aux acteurs locaux d'une portion de l'énergie produite par la concession. Il lui permet aussi d'abroger les décisions prises antérieurement ; l'article 6 offre une base législative aux obligations comptables ou aux procédures domaniales applicables à la CNR.

Fait notable, le cahier des charges et le schéma directeur sont annexés à la proposition de loi.

La matière étant technique, je ne retiendrai que les évolutions les plus saillantes opérées par ces documents.

En premier lieu, un transfert de 3 000 hectares du domaine public fluvial de VNF vers la CNR est prévu. Cela représente un volume de 300 titres d'occupation et un montant de

500 000 euros de redevances. En deuxième lieu, un programme pluriannuel quinquennal comporte des investissements : 165 millions d'euros par plan et 500 millions d'euros au total. En troisième lieu, un programme de travaux supplémentaires prévoit des opérations de modernisation, d'augmentation ou de construction d'ouvrages hydrauliques. Un projet d'aménagement hydroélectrique, à Saint-Romain-de-Jalionas, est en suspens, car il est conditionné à la réalisation d'une étude de faisabilité. C'est un sujet d'attention dans la mesure où son coût est de 190 millions d'euros hors études.

Par ailleurs, la redevance acquittée par le concessionnaire intègre davantage l'évolution du prix de l'électricité et peut être alourdie en l'absence de réalisation du projet en suspens.

Enfin, les énergies réservées allouées aux professionnels agricoles confortent les usages liés à l'irrigation. Ce sont en outre 10 000 kilowatts d'énergies réservées supplémentaires qui pourraient être réaffectés vers ces professionnels.

Les amendements que je proposerai ne modifient pas substantiellement l'équilibre général de la proposition de loi. En revanche, ils la consolident selon quatre axes.

Tout d'abord, je propose de développer davantage les énergies renouvelables, en intégrant pleinement la CNR, sur le plan programmatique, dans la promotion de la transition énergétique et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, avec, pour ligne de mire, l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon de 2050. Plus concrètement, je suggère de favoriser deux projets énergétiques innovants : l'hydrogène renouvelable et bas-carbone et le photovoltaïque innovant.

Plus encore, je souhaite mieux associer les collectivités territoriales, en consacrant l'organisation du comité de suivi de la concession en commissions territoriales et en prévoyant leur consultation sur le programme de travaux supplémentaires. Je souhaite aussi rétablir l'avis des conseils départementaux et régionaux sur la modification du cahier des charges et du schéma directeur. Je veux enfin garantir l'éligibilité des groupements de collectivités, notamment communaux, aux projets de la CNR qui les concernent.

Un autre enjeu est de soutenir les professionnels agricoles, en assurant l'association du ministère de l'agriculture dans l'élaboration des statuts de la CNR et le fonctionnement du comité de suivi de la concession. Pour l'énergie réservée, je souhaite éviter tout « effet de bord » s'agissant du champ des bénéficiaires et garantir l'allocation de la compensation financière prévue aux acteurs de terrain. Il me semble aussi utile de veiller, là encore sur le plan programmatique, à développer les emplois induits par l'irrigation agricole.

Le dernier point est de renforcer la sécurité juridique de la concession. Il me paraît important de maintenir la référence aux missions d'intérêt général de la CNR, de préciser les obligations comptables et d'encadrer les autorisations d'occupation du domaine public.

À l'issue de mes auditions, mon travail de rapporteur s'est donc voulu concret, consensuel et concerté, pour enrichir le texte en faveur de la transition énergétique, du dialogue territorial et du développement agricole. Il répond directement aux demandes formulées par les associations d'élus locaux et des professionnels agricoles. Il est sans incidence négative sur la CNR ; en revanche il est nécessaire pour garantir la sécurité juridique de la concession du Rhône dont elle dispose, et ainsi la prolonger rapidement et solidement.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique, chargée de la biodiversité.** – Je vous remercie de cette réunion qui nous donne l'opportunité de débattre de ce fleuve – ce n'est pas chose habituelle – et de toute la spécificité de ce projet et de la CNR. Ce sujet mêle des enjeux environnementaux, économiques, énergétiques, de transports et de mobilité. C'est un projet emblématique qui attire l'attention du Parlement.

Cette concession suit un modèle original. Le Rhône, qui s'étend des Alpes suisses à la mer Méditerranée, est le quatrième fleuve européen, riche d'une biodiversité exceptionnelle et de plus de 300 kilomètres de voies navigables. La concession porte sur trois missions : production d'hydroélectricité, navigation fluviale et irrigation des terres agricoles. La gestion fluviale est résolument tournée vers l'avenir, avec des projets d'aménagement durable, une valorisation du territoire rhodanien et une protection de nos écosystèmes. Nous sommes donc particulièrement heureux de pouvoir examiner cette proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône et à la prolongation de cette concession.

Le Gouvernement est profondément attaché à la CNR, acteur central du maillage territorial rhodanien. Ce n'est pas seulement un concessionnaire qui aménage et exploite un fleuve, c'est aussi et avant tout un acteur de la coopération avec les collectivités et du développement du territoire rhodanien. Les projets réalisés se sont enrichis avec des missions d'intérêt général au bénéfice des territoires, notamment sur l'énergie, la navigation, le transport fluvial, l'irrigation et les autres usages agricoles, de même que sur les questions environnementales. Nous avons 27 hectares de domaines concédés le long du Rhône à des fins de valorisation économique ou environnementale qui vont nous permettre d'accompagner les projets territoriaux des collectivités en faveur de ces énergies renouvelables, de la protection de la biodiversité, du tourisme et de l'agriculture durable.

La CNR est sur tous les fronts. Depuis 2003, elle a financé plus de 500 millions d'euros de projets avec les collectivités territoriales. Dans le cadre de la prolongation de la concession, nous prévoyons d'allouer 165 millions d'euros aux projets de la CNR tous les cinq ans. Ce lien profond avec les acteurs locaux se retrouve au cœur même de la gouvernance de la CNR et de son capital, avec 183 collectivités locales actionnaires aux côtés du groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC) et du groupe Engie, qui est l'actionnaire industriel de l'entreprise. La CNR a donc un double mérite : celui de développer, protéger et valoriser nos territoires, et celui de savoir le faire main dans la main avec les collectivités. Cette concession est un atout pour l'avenir, que ce soit pour mener la transition écologique et énergétique, comme pour protéger la biodiversité. La CNR s'est engagée dans cette transition, avec une renaturation des berges, une réhabilitation des lônes du Rhône – ses bras en retrait du lit principal – ou encore une lutte active contre les espèces exotiques envahissantes.

La CNR agit également pour protéger la nature et la biodiversité à l'international, par des actions de connaissance aux côtés, par exemple, de Tara Océan pour sa récente campagne sur la pollution plastique des fleuves, ou en étant partenaire de l'organisation en France du Congrès mondial pour la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en septembre 2021 à Marseille. Cela nous a permis de réaffirmer nos ambitions et de montrer que les enjeux économiques et environnementaux sont conciliables, et même qu'ils nous permettent de démultiplier notre action.

Sur le plan climatique, la CNR mène une action essentielle au travers de la navigation fluviale, en développant ce mode de transport qui contribue à réduire le transport routier, beaucoup plus polluant, notamment avec les poids lourds. Elle permet de réduire nos

émissions de gaz à effet de serre. La CNR a une importante production d'électricité décarbonée. La programmation pluriannuelle de l'énergie nous fixe un objectif très ambitieux de 40 % d'électricité produite par des énergies renouvelables en 2030, contre un peu plus de 20 % seulement actuellement. Avec ses 3 gigawatts de puissance installée, la CNR est le premier producteur d'énergie exclusivement renouvelable en France, avec un mix complet d'eau, de soleil et de vent. Ce modèle est un exemple de l'association des différents piliers de la transition énergétique, nécessaires pour tenir nos objectifs.

Sur l'irrigation, nous avons souhaité prévoir un volume constant des ressources utilisées, sachant qu'il nous faut raisonnablement anticiper une baisse du débit à terme de ce fleuve.

Nous avons un calendrier très serré. La concession arrive à son terme à la fin de l'année 2023, soit dans moins de deux ans. Cela nécessite une véritable mobilisation. Depuis 2014, l'État a organisé une concertation avec les différentes parties prenantes : en 2019, d'abord sous l'égide de la commission nationale du débat public (CNDP), et par une consultation du public ensuite, menée en 2020 et 2021. Cette proposition de loi consacrera ces évolutions et ce renouvellement de la concession dans un processus démocratique, participatif, et la conviction, que je partage avec l'ensemble du Gouvernement, que nous disposons là d'un texte équilibré et satisfaisant.

À ce stade, la Commission européenne n'identifie pas d'éléments constitutifs d'une aide d'État. C'était un enjeu extrêmement fort.

En droit interne, cette proposition de loi a le mérite d'inscrire cette concession dans une disposition législative *ad hoc* permettant la prise en compte de sa spécificité, tout en sécurisant cette prolongation. La prolongation jusqu'en 2031 a comme avantage évident de donner une visibilité aux collectivités locales avoisinantes et à tous les actionnaires de la compagnie. La CNR rassemble plus de 1 300 salariés, il y a donc un enjeu en termes d'emplois.

Cette proposition de loi renforce les exigences et les ambitions de son cahier des charges. Je pense notamment à la possibilité introduite par l'Assemblée nationale, pour les parlementaires des circonscriptions limitrophes de la concession, de participer à son comité de suivi. Il est difficile d'empêcher des parlementaires qui le souhaitent de s'investir dans ces débats.

Les missions d'intérêt général au bénéfice des territoires feront l'objet d'un schéma directeur et de programmes pluriannuels quinquennaux, sur lesquels le comité de suivi aura à se prononcer. Il est d'autant plus important d'y faire participer le plus largement possible les acteurs et les élus du territoire. La prolongation de la concession permettra aussi de renforcer et de consolider les actions de la CNR dans l'ensemble des champs de la concession, de la navigation durable à l'agriculture. Dans ce cadre, nous avons inscrit au programme de travaux supplémentaires les études préalables à la réalisation d'un nouvel ouvrage de 40 mégawatts dans le secteur de Saint-Romain-de-Jalionas. Ce projet est seulement à l'état d'étude : il n'y a encore aucune certitude sur sa nécessité. Si nous devions en convenir, il renforcera la décarbonation de notre mix énergétique. Dans le cas où cet ouvrage ne serait pas jugé nécessaire, les budgets seront fléchés vers d'autres missions d'intérêt général. Les études et la concertation publique nous permettront de déterminer la nécessité, ou non, de sa réalisation, pour des enjeux énergétiques ou environnementaux.

L'équilibre économique sera maintenu à travers la redevance ou par la réallocation des montants des programmes pluriannuels quinquennaux dédiés.

Nous veillerons au renfort du programme d'action pour la protection et la restauration des écosystèmes, avec l'appui de l'Agence de l'eau, que ce soit au travers d'obligations de travaux imposées aux concessionnaires comme par des missions d'intérêt général. Des travaux supplémentaires ont été prévus avec l'équipement de six barrages existants pour combiner la compensation de l'augmentation des débits réservés avec la continuité piscicole. De même, l'axe du schéma directeur consacré à l'environnement et à la biodiversité a été renforcé en mentionnant explicitement cette dernière. Je me réjouis de cet échange sur la concession et sur un projet de territoire auquel nous sommes tous résolument attachés.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le Sénat est particulièrement attaché à la CNR. Je rends hommage au management des présidentes, formidables, qui ont été ou sont à la tête de la CNR.

**M. Bernard Buis.** – Cette proposition de loi atterrit en douceur après plus de neuf ans de concertation avec les parties prenantes. Élu de la Drôme, je sais combien la CNR doit conforter son rôle énergétique, économique, touristique, agricole, mais aussi environnemental. La vallée du Rhône constitue un écosystème remarquable, dans lequel la préservation et la reconquête de la biodiversité doivent être mises sur le même plan que la performance énergétique du fleuve. Il y a 3 000 mégawatts de capacités hydroélectriques installées sur le fleuve, soit 12 % de la puissance hydroélectrique française. Les enjeux et l'ambition que porte la CNR pour notre territoire doivent être entendus ; c'est l'objet de la prolongation de la concession qui nous est proposée.

Vous noterez qu'il s'agit bien d'une proposition de loi et non d'un projet de loi ; plus qu'un symbole, cela démontre une volonté de porter ce projet au plus près des besoins des territoires et de nos élus locaux. C'est un symbole historique, car la CNR est née de la loi de 1921 sur l'aménagement du Rhône voulue par les élus locaux.

Nous apprécions aussi que la Commission européenne ait donné son feu vert pour une telle prolongation. Le droit européen de la commande publique aurait normalement imposé une remise en concurrence de la concession à l'échéance des soixante-quinze ans. L'histoire particulière de cette concession justifie une prolongation sans remise en concurrence.

Pour parvenir à ses fins, la direction de la CNR a mis en avant une ambitieuse feuille de route annonçant qu'au cours des dix-huit ans à venir, elle effectuera 500 millions d'euros d'investissement sur le Rhône, afin d'accroître la navigation fluviale, notamment pour le transport des marchandises – son point faible. Parmi les projets en cours, il sera également question du projet de barrage de Saint-Romain-de-Jalionas en Isère, qui cristallise les tensions. C'est d'ailleurs l'objet d'un des amendements du rapporteur, qui souhaite que le comité de suivi de l'exécution de la concession prenne position sur ce projet.

L'amendement COM-6 du rapporteur vise à supprimer la présence envisagée des parlementaires au sein de ce comité de suivi. Dans l'exposé des motifs, il justifie cela par le nombre potentiel de personnes concernées, sur onze départements ; les parlementaires pourraient alors être plus nombreux que les autres représentants. Pourquoi ne pas proposer un compromis permettant à deux parlementaires de chaque assemblée de siéger ?

Le rapporteur a déposé quarante-deux amendements – c’est beaucoup. Nous veillerons à respecter l’esprit de cette proposition de loi, qui est très attendue sur le terrain.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je ne ferai pas de commentaire sur le fait d’avoir un projet ou une proposition de loi, malgré mon envie...

**M. Daniel Gremillet, président du groupe d’études « Énergie ».** – Je remercie notre rapporteur du travail sur ce dossier historique, et qui est une belle histoire territoriale. C’est aussi une projection sur l’avenir, afin d’atteindre des objectifs centrés sur la « neutralité carbone » à l’horizon 2050, que nous avons adoptés dans la loi « Énergie-Climat » de 2019.

Nous sommes devant deux défis : la souveraineté énergétique et la souveraineté alimentaire. Ces deux défis sont liés, avec pour ligne de mire l’atteinte de cette « neutralité carbone ». Comme nous l’avons déjà imaginé, il a une place importante et ambitieuse ancrée dans les territoires. Ce projet vise à faire confiance à la libre initiative des entreprises et des collectivités territoriales aux côtés de l’État stratège. L’État doit jouer un rôle majeur sur cette indépendance énergétique, notamment en matière d’hydroélectricité.

Nous avons eu un exemple fabuleux de la manière dont la CNR travaille sur le terrain, lors de notre visite en 2019 à Pierre-Bénite. Nous avons pu constater le dialogue territorial sur un projet ambitieux. Je rends aussi hommage à l’ancienne présidente, qui a fait un excellent travail, et à la nouvelle présidente que nous avons reçue récemment. Je lui souhaite de « prendre sa chance », comme disent les Canadiens.

Nous venons d’obtenir les derniers chiffres d’Eurostat sur l’énergie : avec 19 % d’énergies renouvelables dans la consommation d’énergie finale, la France est le seul pays européen très en deçà de ses objectifs. La loi « Énergie-Climat » nous a fixé un objectif de 33 % dès 2030. Le paquet européen « Ajustement à l’objectif 55 » prévoit, quant à lui, un objectif de 40 %. En réalité, la colonne vertébrale de l’énergie pour atteindre cette « neutralité carbone » est l’hydroélectricité et le bois-énergie, largement plébiscités sur nos territoires, plus que le solaire ou l’éolien. Notre commission a redit son attachement à l’hydroélectricité en 2019 à l’occasion de l’examen de la loi « Énergie-Climat » – à l’époque, nous étions bien seuls... Nous l’avons démontré en faisant adopter, au printemps dernier, une proposition de loi transpartisane sur le sujet, intégrée depuis lors dans la loi « Climat-Résilience » de 2021 – ce qui n’a pas été facile... Je constate avec satisfaction que le Gouvernement envisage une publication des textes d’application du portail national de l’hydroélectricité et du médiateur national de l’hydroélectricité pour avril prochain. J’espère que les délais seront tenus et que l’intention du législateur sera respectée : nous serons très attentifs à éviter tout décalage entre ce que nous avons voté et l’application qui en résultera !

Sur le contexte européen, au-delà de cette loi, il faut offrir une réponse aux concessions hydroélectriques placées sous le régime des « délais glissants » ; il y a même urgence. Nous avons la capacité d’accroître notre volume de production d’hydroélectricité ; ne nous en privons pas, afin d’atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je salue le travail du rapporteur. L’avantage d’une concession, c’est que l’on connaît son terme : normalement, on ne décide pas dans l’urgence de rédiger une proposition de loi pour la renouveler.

Je salue ce très bel outil au service de la production électrique, de la navigation, de l'irrigation, et, plus largement, de l'aménagement des territoires pour toutes les collectivités territoriales.

Nous regrettons que le Gouvernement n'ait pas décidé de déposer un projet de loi, mais que cela ait dû être une proposition de loi cosignée par des députés de tous bords issus des départements limitrophes de la concession.

Il y a plusieurs enjeux : maintenir une irrigation agricole, maintenir le développement de l'hydroélectricité. Le développement de l'hydrogène nécessitera aussi des besoins en eau supplémentaires. Le maintien du parc nucléaire, voire son développement dans un certain nombre de projets envisagés sur le territoire, nécessitera une sécurisation en eau.

La navigation fluviale existe, mais elle est très faible : nous pouvons l'observer en longeant un Rhône vide lorsque nous dépassons des files de camions sur l'A7. Il reste beaucoup à faire.

Lors de notre déplacement, auquel notre collègue Daniel Gremillet a fait référence, l'une des problématiques observées était celle du port de Fos, avec des enjeux d'aménagement du territoire, climatique, de mobilité et de transport qui restent à développer de façon exponentielle sur le fleuve.

Nous suivrons les recommandations du rapporteur et voterons ce texte attendu par tous les élus locaux.

**Mme Florence Blatrix Contat.** – Je salue le travail du rapporteur et partage les propos de Mme Cukierman sur la forme : il est regrettable que ce soit une proposition de loi, en fin de mandat, qui tienne finalement une promesse. Mais je suis satisfaite que le sujet soit traité. Les inquiétudes européennes ont été levées. La prolongation de la concession est une bonne nouvelle. Elle confortera la CNR dans ses missions d'aménagement agricole, fluvial, territorial. Éluë de l'Ain, je connais le lien entre la CNR et les communes.

Je partage l'inquiétude du rapporteur sur les autres concessions. Nous souhaitons maintenir les concessions hydroélectriques sous contrôle public.

Je suis rassurée par la réponse de la ministre sur Saint-Romain-de-Jalionas : si le projet ne se fait pas, les sommes seront fléchées vers d'autres travaux.

Sur les amendements du rapporteur, je partage l'idée que la CNR doit participer à l'objectif de transition énergétique en développant les énergies renouvelables et en renforçant la participation des collectivités territoriales. Par contre, j'émet quelques doutes sur la suppression des parlementaires du comité de suivi. Leur nombre envisagé est important – il est vrai. On pourrait trouver des solutions pour que certains soient présents et qu'ils soient informés des travaux du comité. C'est un point de vigilance.

**M. Daniel Salmon.** – Je remercie le rapporteur de son travail sur ce texte très attendu, et que nous soutenons, pour une prolongation jusqu'en 2041 de la concession. Il était indispensable de prolonger cette concession le plus rapidement possible pour donner de la visibilité aux entreprises et pour pouvoir relever les défis climatiques. Le débit du fleuve se réduira de 10 à 40 %. Le Rhône est le fleuve le plus nucléarisé de France, et très certainement du monde.... La prolongation est d'autant plus indispensable qu'elle permettra à la CNR de

poursuivre la réalisation de missions d'intérêt général qui participent au développement de la vallée du Rhône et au maintien des emplois, voire à des recrutements.

Ce texte nous permet de réaffirmer notre opposition à l'injonction de la Commission européenne d'ouvrir à la concurrence nos barrages hydroélectriques. Si nous voulons aller plus loin avec la mise en place d'un service public des énergies renouvelables, nous ne pouvons que soutenir ce texte qui fait écho à notre proposition de loi visant à maintenir ces barrages dans le domaine public. Nous soutenons ce texte qui permettra à un opérateur historique de garder la main sur l'hydroélectricité.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Sur la quarantaine d'amendements que j'ai déposés, la moitié est de nature rédactionnelle. Et le nombre d'amendements est aussi dû au grand nombre d'articles de cette proposition de loi... Plus de 70 au total compte tenu du cahier des charges et du schéma directeur annexés !

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Nous avons essayé de trouver un modèle afin d'éviter les mises en concurrence pour le renouvellement des concessions d'EDF, en passant par une quasi-régie qui serait détenue à 100 % par l'État. Ce projet est encore en discussion. Nous avons essayé, avec la Commission européenne, de porter une vision globale qui inclut le nucléaire. Cette discussion n'a pour l'instant pas abouti, mais nous poursuivons les démarches en ce sens.

Les décrets sur le médiateur de l'hydroélectricité et celui sur le portail internet de l'hydroélectricité, prévus en application de la loi « Climat-Résilience », sont en cours de consultation, au niveau du Conseil supérieur de l'énergie (CSE), et devraient être publiés d'ici à avril 2022. Nous sommes donc bien dans les délais prévus.

J'entends les réflexions connexes sur la part de l'hydroélectricité dans le mix énergétique. Nous avons à redessiner la part du nucléaire dans ce mix. Les débats seront riches et nombreux.

Au niveau parlementaire, dans les mois et années à venir, nous devons aboutir à une nouvelle stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et à une nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) d'ici à 2023 ou 2024.

Nous sommes très attachés au report modal le plus large possible, notamment pour les mobilités lourdes, sur le transport fluvial – c'est l'ancienne rapporteure de la loi d'orientation des mobilités (LOM), de 2019, qui vous le dit. Nous voulons diriger une part des certificats d'économie d'énergie (C2E) vers ces projets pour favoriser ce report modal.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Je félicite le rapporteur pour son travail. Sur la présence des parlementaires au comité de suivi, je ferai un parallèle avec les chartes forestières des territoires. En Côte-d'Or, nous avons mis en place des chartes fluviales avec VNF. C'est un bon outil de gouvernance territoriale, mieux adapté à des stratégies territorialisées, dans lequel les parlementaires pourraient prendre toute leur place.

#### **EXAMEN DES ARTICLES SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous entamons l'examen des articles. Conformément au vade-mecum sur l'application des irrecevabilités en application de

l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient à présent d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives aux missions, projets, plans, obligations ainsi qu'aux modalités d'organisation, d'association ou de fonctionnement applicables à la concession du Rhône ou à la Compagnie nationale du Rhône, fixées dans la loi du 27 mai 1921 approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône, la loi du 4 janvier 1980 relative à la Compagnie nationale du Rhône, le cahier des charges ou le schéma directeur de la concession, et les dispositions législatives auxquels ces lois, cahier des charges ou schéma directeur renvoient ; à l'application et à l'adaptation du comité de suivi de l'exécution de la concession au cas de la concession du Rhône attribuée à la CNR ; à l'application et à l'adaptation de l'énergie réservée au cas de la concession du Rhône attribuée à la CNR.

### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement rédactionnel COM-1, accepté par le Gouvernement, est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Avant l'article 2*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – La loi du 27 mai 1921 approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône a fixé à la concession du Rhône trois missions historiques : la production d'hydroélectricité, l'irrigation agricole et la navigation fluviale. Un siècle plus tard, le contexte a évolué, les enjeux de transition énergétique étant devenus centraux. C'est pourquoi je vous propose d'adopter mon amendement COM-2 : il vise à faire de la transition énergétique et de l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon de 2050 l'aiguillon de la mise en œuvre des missions précitées. Il est sans incidence sur le contenu des missions en tant que telles, dans la mesure où les articles visés n'ont qu'une valeur programmatique, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, il correspond à une réalité déjà bien établie : la CNR produit 25 % de notre production hydroélectrique nationale et dispose d'importants parcs photovoltaïques et éoliens.

À l'inverse, je ne juge pas souhaitable d'adopter le sous-amendement COM-43, qui tend à faire référence à la préservation de la biodiversité, pour plusieurs raisons. Sa rédaction est problématique, car il viserait les objectifs en matière de biodiversité définis par code de l'énergie alors que ce code n'en comprend naturellement aucun. De plus, il est éloigné de l'objet de la concession. La CNR est un énergéticien et il est donc logique d'évoquer les objectifs de la politique énergétique nationale, car ses objectifs sont dans la continuité directe de ses missions ; ce n'est pas le cas de la préservation de la biodiversité. Enfin, il est contraignant, car il ne mentionnerait que la préservation de la biodiversité, prohibant toute modification, alors que la logique actuelle est plus fine, puisqu'elle vise dans ce domaine à « éviter, réduire ou compenser ».

**M. Daniel Salmon.** – S'agissant du sous-amendement COM-43, il importe de prendre en compte la préservation de la biodiversité, sans l'opposer à l'hydroélectricité.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Je suis favorable à l'amendement, comme au sous-amendement : préserver la biodiversité participe à la lutte contre le réchauffement climatique, et inversement. Nous devons concilier ces deux enjeux.

**M. Daniel Gremillet.** – Je soutiens la position de notre rapporteur. Ceux qui, sur le terrain, luttent pour la préservation de la biodiversité n’ont pas attendu ce texte.

*Le sous-amendement COM-43 n’est pas adopté. L’amendement COM-2 est adopté et devient article additionnel.*

### **Article 2**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Tel qu’il est rédigé, l’article 2 conduirait à supprimer la référence aux ministres actuels de l’agriculture, de l’environnement et des finances, dans la proposition du décret en Conseil d’État approuvant ou modifiant les statuts de la CNR. C’est dommage, car cette mention garantit un pilotage interministériel cohérent avec l’activité plurielle de la concession. Par ailleurs, le ministère de l’agriculture a jugé nécessaire d’être bien associé au suivi de l’exécution de la concession. Mon amendement COM-3 vise donc à maintenir la mention des ministres précités, dont celui de l’agriculture.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d’État.** – Avis favorable, même s’il conviendrait aussi de remplacer l’expression « des travaux publics », qui n’est plus utilisée, par celle de : « chargé de l’énergie. »

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Nous pourrions affiner la rédaction en commission mixte paritaire (CMP).

*L’amendement COM-3 est adopté.*

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

### **Article 3**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Le programme de travaux supplémentaires ne bénéficie d’aucune assise législative. C’est incohérent, car les autres documents programmatiques – le cahier des charges, le schéma directeur et les programmes pluriannuels quinquennaux – sont déjà mentionnés aux articles 2 à 4 de la proposition de loi. Par ailleurs, le programme de travaux supplémentaires mérite un dialogue territorial, car les enjeux sont importants. C’est pourquoi je vous propose d’adopter mon amendement COM-5, qui vise à conférer une assise législative au programme de travaux supplémentaires et, partant, à conforter la consultation sur ce programme du comité de suivi de l’exécution de la concession. Cet amendement est d’autant plus justifié que sa rédaction est souple et n’oblige pas le concessionnaire à revoir le schéma directeur. De plus, le Gouvernement a indiqué vouloir réaliser, sur un simple fondement réglementaire général, offrant donc peu de garanties, une consultation sur ce programme de travaux supplémentaires. Au demeurant, cette consultation est attendue par le garant de la consultation et les collectivités territoriales interrogées.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d’État.** – Avis défavorable : le programme de travaux supplémentaires mentionne les obligations à la charge du concessionnaire et n’a donc pas vocation à être inclus dans le schéma directeur, qui définit le cadre des missions d’intérêt général. Le cahier des charges et les programmes pluriannuels quinquennaux ont, par ailleurs, déjà une dimension législative dans cette proposition de loi.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Il me semble que cet amendement apporte davantage de souplesse.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-6 vise à modifier les modalités d'organisation et de composition proposées pour le comité de suivi de l'exécution de la concession applicable à la concession du Rhône attribuée à la CNR.

Premièrement, il clarifie le lien entre le comité de suivi spécifique à la CNR et celui prévu par le droit commun, à l'article L. 522-2 du code de l'énergie. Deuxièmement, il consacre les commissions territoriales de ce comité de suivi. Troisièmement, il offre deux garanties. La première est que les collègues prévus pour le comité de suivi seront bien mis en œuvre dans chaque commission territoriale, durant toute la durée d'exécution de la concession. La seconde garantie est que la direction régionale chargée de l'agriculture sera bien représentée aux côtés de celle de l'environnement, car elle ne l'est pas actuellement, ce qui est regrettable, compte tenu de la mission d'irrigation agricole exercée par la CNR. Ce point a été soulevé par le ministère de l'agriculture à l'occasion de mes travaux préalables.

Enfin, mon amendement supprime la présence envisagée des parlementaires au sein du comité de suivi par un arrêté interpréfectoral : en effet, l'article dérogerait sur ce point à la récente loi du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, qui a limité le nombre de parlementaires dans les organismes extérieurs au Parlement et qui a confié la compétence de désignation pour ceux restants aux seuls présidents des assemblées parlementaires ou aux commissions parlementaires permanentes.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d'État.** – Le comité de suivi est une instance de consultation, qui n'a vocation qu'à émettre des avis. Il semblerait curieux que l'on ne permette pas aux parlementaires du territoire concerné de participer. Cela ne pose aucune difficulté en termes de gouvernance.

**M. Patrick Chaize.** – Une fois n'est pas coutume, je soutiens la position de la secrétaire d'État. Il est important que les parlementaires puissent participer à ces commissions qui se prononcent sur des projets structurants pour les territoires.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cet amendement comprend d'autres dispositions. Sans doute pourrions-nous faire confiance à notre rapporteur pour trouver une autre rédaction en CMP.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement est en effet favorable à la première partie de l'amendement, qui apporte une précision utile, mais défavorable à la seconde partie.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – La rédaction actuelle est contraire à la loi du 3 août 2018. Elle ne prévoit pas seulement que les parlementaires peuvent participer, à l'occasion, à ces comités, mais bien qu'ils y siègent en tant que membres.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d'État.** – Aucun quorum n'est prévu. S'il devait arriver que les parlementaires ne puissent être présents, le fonctionnement de ces comités ne serait pas perturbé. Si l'on s'inquiète du nombre de parlementaires dans ces instances, peut-être est-ce plutôt le nombre global de parlementaires qu'il faudrait revoir, plutôt que le fonctionnement de ces comités de suivi...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – N’injurons pas l’avenir, vous redeviendrez peut-être parlementaire un jour !

**Mme Florence Blatrix Contat.** – Je ne souscris pas à ce trait d’humour de la secrétaire d’État, mais si le Sénat, qui représente les collectivités, supprimait la présence des parlementaires dans ces comités, ce serait mal compris ! Il importe que les parlementaires puissent y siéger.

**M. Daniel Gremillet.** – L’objet principal de l’amendement ne concerne pas la présence des parlementaires. Si chacun loue l’action de la CNR, c’est parce qu’elle a toujours agi en parfaite harmonie avec les élus et les parlementaires. Je fais confiance à notre rapporteur pour trouver un compromis en CMP.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d’État.** – Néanmoins, si vous adoptez cet amendement en l’état, vous supprimez la présence des parlementaires dans les comités de suivi...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je ne doute pas qu’en période électorale le Gouvernement saura s’emparer de la question et la faire mousser... Mais ce sujet pourrait aisément être réglé en CMP et d’autres aspects dans cet amendement me semblent plus importants.

**M. Patrick Chaize.** – Nous faisons confiance à notre rapporteur pour modifier la rédaction en CMP et nous voterons l’amendement.

**Mme Florence Blatrix Contat.** – Peut-être pourrions-nous sous-amender le texte dès maintenant ? Sinon, nous nous abstiendrons.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Nous examinons cette loi avec bienveillance. Mes amendements visent à fiabiliser le texte sur le plan juridique. Je m’engage à modifier la rédaction avec pragmatisme en CMP. Cet amendement ne fait que rappeler la loi. Cela étant, je ne m’oppose pas à un sous-amendement.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous propose de suspendre nos travaux quelques instants pour rédiger le sous-amendement.

*La réunion, suspendue à 9 h 45, reprend à 9 h 50.*

**Mme Florence Blatrix Contat.** – Le sous-amendement COM-44, que je cosigne avec Patrick Chaize, prévoit que les parlementaires du territoire concerné peuvent faire partie du comité de suivi ou de ses commissions territoriales.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Avis favorable.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d’État.** – Avis favorable.

*Le sous-amendement COM-44 est adopté. L’amendement COM-6, ainsi modifié, est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – De façon curieuse, et sans doute involontaire, l’article 6 abroge la référence aux missions d’intérêt général de la Compagnie nationale du Rhône. C’est regrettable pour l’intérêt général et la sécurité juridique attachés à

la concession. Mon amendement COM-4 rectifié tend à maintenir cette référence dans le schéma directeur de la concession.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement COM-4 rectifié est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-7 vise à permettre explicitement la modification du schéma directeur par voie réglementaire, à l'instar de ce qui est prévu pour le cahier des charges. Il s'agit d'une précision utile pour éviter que le législateur n'ait à intervenir sur les futures révisions de ce document. De plus, l'amendement permet le maintien de deux garanties : le recours à un décret en Conseil d'État, et l'avis préalable des conseils départementaux et des conseils régionaux dans un délai de quatre mois. Vu l'ampleur des enjeux, ce décret et cette consultation sont justifiés pour garantir la sécurité juridique et associer les collectivités territoriales. Au surplus, cette consultation a été demandée par les collectivités territoriales interrogées.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Avis favorable, même si nous préférerions un décret simple, plutôt qu'un décret en Conseil d'État, pour donner plus de souplesse au dispositif.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

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

#### **Article 4 (et rapport annexé)**

*L'amendement rédactionnel COM-8, accepté par le Gouvernement, est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-11 vise à supprimer une référence à l'arbitrage, procédure prohibée pour les personnes publiques. À la place, il lui est préféré l'indication selon laquelle la décision finale est prise par l'autorité concédante, à l'issue de la procédure contradictoire prévue entre VNF et la CNR pour déterminer avec précision le domaine public fluvial transféré. Cette rédaction est moins ambiguë et donc plus sécurisée.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-12 tend à introduire une référence au développement des emplois liés à l'irrigation agricole dans les missions assignées à la CNR pour valoriser le domaine public concédé. Il s'agit de répondre à une demande forte formulée par les chambres d'agriculture à l'occasion de la consultation avec garant mais aussi de mes travaux préalables. Cette référence ayant une valeur indicative, compte tenu de sa rédaction souple, elle constitue un signal bienvenu en direction du monde agricole sans contraindre pour autant la CNR.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Avis favorable, même si la rédaction aurait pu viser l'ensemble des emplois, plutôt que ceux agricoles.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-13 tend à introduire une référence à la promotion de la transition énergétique et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), dans certaines missions conduites par la CNR pour valoriser le domaine public concédé. Mon amendement viserait seulement les missions de production d'énergies renouvelables, laissant inchangées celles qui sont liées à la navigation fluviale ou à l'irrigation agricole. La rédaction proposée étant souple, ici encore, cette référence a une valeur indicative : elle constitue un signal bienvenu en vue de la réalisation de la transition énergétique, sans contraindre pour autant la CNR.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Cet amendement n'a guère de portée juridique immédiate, mais donne du sens à l'action de la CNR. Avis favorable.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels COM-14 et COM-15, acceptés par le Gouvernement, sont adoptés.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-19 vise à ne faire référence qu'à des « programmes pluriannuels quinquennaux », de manière uniforme, dans le cahier des charges.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – C'est une précision utile. Avis favorable.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-20 prévoit que les collectivités territoriales ou leurs groupements seront bien associés aux consultations préalables à l'élaboration des programmes pluriannuels quinquennaux. En effet, la référence actuelle aux « parties intéressées », définies dans une note de méthode adressée par la CNR à l'État, semble, sur ce point, quelque peu imprécise et fluctuante, pour garantir l'association des élus locaux dans les meilleures conditions. Cette précision est d'autant plus utile que l'article 3 prévoit que les « parties intéressées » sont associées « *dans les conditions prévues par le présent cahier des charges* ». Elle est très attendue par les collectivités territoriales interrogées. Je vous propose d'adopter mon amendement.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Il me semble que cela va de soi, mais cette précision ne soulève pas de difficulté. Avis favorable.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-21 a pour objet de mieux associer le comité de suivi de l'exécution de la concession du Rhône attribuée à la CNR, en indiquant explicitement que le programme de travaux supplémentaires et son état d'avancement lui sont présentés. Il prévoit également que ce comité émette un avis sur l'étude de faisabilité du projet hydroélectrique en suspens, ainsi que sur les modalités de réaffectation des sommes correspondantes.

La précision proposée est d'autant plus utile que l'article 3 prévoit, je le rappelle, que le comité de suivi de l'exécution de la concession est consulté sur le programme de travaux supplémentaires « *dans les conditions prévues par le présent cahier des charges* ». Elle ne ferait pas doublon avec la saisine volontaire de la Commission nationale du débat

public (CNDP), déjà prévue, puisque des procédures de consultation du public et du comité, qui ne sont pas de même nature, ont été conduites en parallèle à l'occasion des travaux préalables à la prolongation de la concession. Elle ne contraindrait pas excessivement la CNR dans la mesure où le Gouvernement a indiqué souhaiter réaliser, sur un simple fondement réglementaire général, offrant là encore peu de garanties, une consultation sur ce programme de travaux supplémentaires. Enfin, cette précision est très attendue par les collectivités territoriales. Le garant de la consultation et les syndicats de la CNR l'ont aussi évoquée.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – J'entends vos interrogations et inquiétudes sur la réalisation de l'équipement de Saint-Romain-de-Jalionas. Aussi j'émet un avis favorable.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-22 vise à ne faire référence qu'au « programme de travaux supplémentaires », de manière uniforme, dans l'ensemble du présent cahier des charges.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement COM-22 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-23 vise à ne faire référence qu'au portail d'information fluviale « infoRhône », et non à celui Rhône-Saône, qui n'est pas encore opérationnel. Cette difficulté a été relevée par VNF à l'occasion de mes travaux préalables.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement COM-23 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels COM-24 et COM-25, acceptés par le Gouvernement, sont adoptés.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-16 vise à préciser l'autorité administrative compétente, en l'espèce le préfet de département, dans plusieurs procédures liant l'État, autorité concédante, à la CNR, son concessionnaire.

**Mme Bérangère Abba, secrétaire d'État.** – C'est une précision utile. Avis favorable.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

*Les amendements rédactionnels COM-18, COM-26, COM-27, COM-28, COM-29, COM-30, COM-31, COM-17, COM-32, COM-33, COM-34, COM-35, COM-36 et COM-37, acceptés par le Gouvernement, sont adoptés.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-39 vise à intégrer le photovoltaïque innovant parmi les procédés énergétiques favorisés par la CNR. Or, seul l'agrivoltaïsme est mentionné dans le schéma directeur, qui plus est dans le volet « irrigation agricole », et non dans le volet « énergie ». Dans le cadre du bilan de la consultation avec garant, des rédactions plus complètes avaient été examinées sur ce point. Le paquet européen

« Ajustement à l'objectif 55 » accorde une place importante photovoltaïque et à la recherche et développement en son sein. Par ailleurs, depuis les lois « Énergie-climat », de 2019, et « Climat-résilience », de 2021, la législation intègre pleinement les problématiques de prévention de la lutte contre l'artificialisation des sols et des conflits d'usage évoquées par l'amendement. Tous ces arguments concourent à conférer au photovoltaïque innovant un rôle mieux identifié dans le schéma directeur. C'est l'objet de mon amendement.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement COM-39 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-38 a pour objectif d'intégrer l'hydrogène vert parmi les vecteurs énergétiques favorisés par la Compagnie nationale du Rhône. En effet, ce procédé fait déjà l'objet de projets prometteurs. Or, l'hydrogène n'est mentionné que dans le volet « navigation fluviale » du schéma directeur, et non dans le volet « énergie », ce qui est réducteur. Depuis le lancement de la consultation avec garant, l'hydrogène a acquis une place centrale dans les stratégies française et européenne : il doit d'ailleurs être intégré à la « taxonomie verte européenne » et être promu par le paquet européen « Ajustement à l'objectif 55 ». L'ensemble de ces éléments plaident pour lui offrir une place de choix dans le schéma directeur. C'est l'objet de mon amendement.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d'État.** – Dans la mesure où il est précisé que cet ajout a un lien avec la concession, avis favorable.

*L'amendement COM-38 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-40 prévoit explicitement l'éligibilité des groupements de collectivités territoriales, notamment communales, aux actions conduites par la Compagnie nationale du Rhône dans le soutien aux projets locaux prévus. C'est une précision utile, dans la mesure où les intercommunalités et les syndicats mixtes jouent un rôle important dans ces domaines. Elle est conforme à l'intention du concessionnaire et du Gouvernement, qui m'ont indiqué que les groupements de collectivités territoriales avaient vocation à être associés. Les collectivités territoriales interrogées ont été réceptives à cet enjeu. Comme tous les autres amendements, la rédaction souple proposée ne crée aucune contrainte pour la CNR.

*L'amendement COM-40 est adopté.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Mon amendement COM-41 vise à mentionner les établissements publics de coopération intercommunale, aux côtés des communes, dans la mesure où ils exercent la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) ici concernée. Il s'agit d'une précision utile sur un sujet important pour les collectivités interrogées.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement COM-41 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-42, accepté par le Gouvernement, est adopté.*

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

### *Article 5*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – Le dispositif de l'énergie réservée pratiqué par la CNR est différent de celui prévu par le droit commun : d'une part, l'énergie réservée est livrée par le concessionnaire sur réquisition du préfet, et non par les soins des conseils départementaux ; d'autre part, ce dispositif est centré sur les réserves d'énergie pour usage agricole. Le présent article vise à élever ce schéma au niveau législatif. Mes travaux préalables ont montré qu'il s'agissait d'une attente forte des chambres d'agriculture et du ministère de l'agriculture.

Pour autant, mon amendement COM-9 est nécessaire pour consolider le dispositif envisagé. Tout d'abord, il prévoit la référence à un décret en Conseil d'État, plutôt qu'à la « voie réglementaire », pour la définition des modalités pratiques et de la compensation financière du dispositif. De plus, il permet de prévenir tout « effet de bord » dans la détermination des bénéficiaires du dispositif, en évitant de figer un champ trop restreint dans la loi, dont les conséquences ne sont pas évaluées pour les 300 bénéficiaires actuels ; la rédaction proposée par mon amendement, plus souple, vise à laisser le champ des bénéficiaires inchangé, et à laisser au préfet de département le soin de prendre ou d'abroger les décisions d'attribution idoines au cas par cas. Cette démarche au cas par cas me semble répondre à l'objectif que le Gouvernement m'a indiqué poursuivre. Enfin, l'amendement vise à exclure l'État des bénéficiaires potentiels de la compensation financière des énergies réservées non attribuées, dans le but de préférer sa redistribution aux acteurs de terrain.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d'État.** – Même si, à nouveau, un décret simple m'aurait paru préférable, avis favorable.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

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

### *Article 6*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur.** – L'amendement COM-10 tend à consolider l'article 6, qui vise à moderniser les obligations comptables et les procédures domaniales prévues pour la CNR, en faisant référence à la séparation comptable prévue pour les entreprises électriques, à l'exclusion de celles gazières ; en indiquant que la CNR produit un compte de concession et met en place une comptabilité analytique, et non qu'elle doit prendre les dispositions nécessaires à cette fin, puisque ce compte et cette comptabilité existent déjà ; en inscrivant dans la loi, sans renvoyer au cahier des charges, les autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public pouvant être accordées par la CNR – elles ne doivent intervenir que sur le domaine concédé, pour la durée de la concession et avec l'accord du préfet.

**Mme Béragère Abba, secrétaire d'État.** – Avis favorable, même si cet amendement me semble être déjà satisfait.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

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

**Article 7 (Supprimé)**

*L'article 7 est supprimé.*

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

**Mme Sophie Primas, présidente.** – À l'unanimité !

*Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :*

<b>TITRE I<sup>er</sup> : DATE D'ÉCHÉANCE DE LA CONCESSION GÉNÉRALE DU RHÔNE À LA COMPAGNIE NATIONALE DU RHÔNE</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	1	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>TITRE II : CAHIER DES CHARGES GÉNÉRAL DE LA CONCESSION GÉNÉRALE DU RHÔNE</b>			
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 2</b>			
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	2	<b>Inscription des missions historiques de la concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR) dans la réalisation des objectifs de la politique énergétique nationale, et notamment de l'atteinte de la « neutralité carbone » à l'horizon 2050.</b>	<b>Adopté</b>
M. SALMON	43	<b>Ajout d'une référence à la préservation de la biodiversité dans les objectifs précités</b>	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	3	<b>Maintien de la mention des ministres, et notamment de celui de l'agriculture, dans la proposition du décret en Conseil d'État fixant les statuts de la Compagnie nationale du Rhône (CNR).</b>	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	5	<b>Octroi d'une assise législative au programme de travaux supplémentaires de la concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	6	<b>Modification des modalités d'organisation et de composition du comité de suivi de l'exécution de la concession prévues pour la concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).</b>	<b>Adopté</b>
Mme BLATRIX CONTAT	44	<b>Ajout de la présence des parlementaires au sein du comité de suivi précité</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	4 rect.	<b>Maintien d'une référence aux missions d'intérêt général de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) dans le schéma directeur de la concession.</b>	<b>Adopté</b>

<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	7	<b>Modification des modalités de révision du cahier des charges et du schéma directeur applicables à la concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).</b>	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	8	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>RAPPORT ANNEXÉ</b>			
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	11	<b>Suppression de la référence à la procédure d'arbitrage dans la procédure contradictoire prévue entre Voies navigables de France (VNF) et la Compagnie nationale du Rhône (CNR) pour déterminer avec précision le domaine public fluvial transféré.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	12	<b>Introduction d'une référence au développement des emplois liés à l'irrigation agricole, dans les missions conduites par la concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR) pour valoriser le domaine public concédé.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	13	<b>Introduction d'une référence à la promotion de la transition énergétique et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans certaines missions conduites par la Compagnie nationale du Rhône (CNR) pour valoriser le domaine public concédé.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	14	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	15	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	19	<b>Uniformisation des références aux « programmes pluriannuels quinquennaux » dans le cahier des charges de concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	20	<b>Association des collectivités territoriales ou de leurs groupements aux consultations préalables à l'élaboration des « programmes pluriannuels quinquennaux ».</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	21	<b>Consultation du comité de suivi de l'exécution de la concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR) sur le programme de travaux supplémentaires.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	22	<b>Uniformisation de la référence aux « programmes de travaux supplémentaires » dans le cahier des charges de concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	23	<b>Précision de la référence au portail d'information fluviale info Rhône.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	24	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	25	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>

<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	16	<b>Précision de l'autorité administrative compétente dans plusieurs procédures liant l'État à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	18	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	26	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	27	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	28	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	29	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	30	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	31	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	17	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	32	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	33	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	34	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	35	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	36	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	37	<b>Amendement rédactionnel.</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	39	<b>Ajout du photovoltaïque innovant dans le volet « Production d'électricité hydraulique et autres usages énergétiques » du schéma directeur de la concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	38	<b>Ajout de la production d'hydrogène renouvelable et bas-carbone dans le volet « Production d'électricité hydraulique et autres usages énergétiques » du schéma directeur de la concession du Rhône applicable à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. CHAUVET, rapporteur</b>	40	<b>Garantie de l'éligibilité des groupements de collectivités, notamment communaux, à certaines actions de soutien conduites par la Compagnie nationale du Rhône (CNR).</b>	<b>Adopté</b>

M. CHAUVET, rapporteur	41	Mention des établissements de publics de coopération intercommunale, aux côtés des communes, s'agissant de l'exercice de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi).	Adopté
M. CHAUVET, rapporteur	42	Amendement rédactionnel.	Adopté
<b>TITRE III : ÉNERGIES RÉSERVÉES</b>			
<b>Article 5</b>			
M. CHAUVET, rapporteur	9	Modification de l'énergie réservée applicable à la concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).	Adopté
<b>TITRE IV : COMPTABILITÉ ET TITRES D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC</b>			
<b>Article 6</b>			
M. CHAUVET, rapporteur	10	Modification des obligations comptables et des procédures domaniales applicables à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).	Adopté
<b>Article 7 (Supprimé)</b>			

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

### **Audition de M. Philippe Baptiste, président-directeur général du Centre national d'études spatiales (CNES) (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.*

### **Proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Sophie Primas, M. Patrick Chauvet, Mme Martine Berthet, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, Mme Florence Blatrix-Contat et M. Bernard Buis comme membres titulaires et de M. Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Laurent Somon, M. Loïc Hervé, M. Gilbert-Luc Devinaz, M. Henri Cabanel et M. Fabien Gay comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône.*

### **Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne Mme Anne-Catherine Loisier rapporteure sur la proposition de loi n° 315 (2020-2021) visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales.*

*La réunion est close à 11 h 25.*



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

**Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Russie – Audition de MM. Jonathan Lacôte, directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité, et Frédéric Mondoloni, directeur de l'Europe continentale, au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Politique étrangère russe et sécurité européenne – Audition de Mmes Tatiana Kastouéva-Jean, chercheur, directrice du Centre Russie/NEI de l'Institut français des relations internationales (Ifri), et Isabelle Facon, directrice adjointe de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne Mme Vivette Lopez sur le projet de loi n° 418 (2021-2022) autorisant la ratification de la convention relative à la nationalité entre la République française et le Royaume d'Espagne.*

*La réunion est close à 12 h 15.*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mardi 1<sup>er</sup> février 2022**- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -*La réunion est ouverte à 15 heures.***Proposition de loi organique et proposition de loi relatives aux lois de financement de la sécurité sociale (nouvelle lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – La commission mixte paritaire (CMP) chargée d'élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion des propositions de loi organique et ordinaire relatives aux lois de financement de la sécurité sociale n'a pas abouti à l'issue de sa réunion du 12 janvier dernier.

J'avais, en conclusion de cette CMP, exprimé des regrets.

En premier lieu, j'ai considéré que, au terme de mes discussions avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, le nombre de points de divergence était relativement faible et qu'il était dommage de refuser d'en discuter afin de faire les derniers compromis qui auraient permis un accord.

En deuxième lieu, d'un point de vue institutionnel, il n'est pas anodin que l'Assemblée nationale et le Sénat ne parviennent pas à un accord sur un texte organique en matière financière, c'est-à-dire au cœur des pouvoirs du Parlement et de la définition des relations entre le Gouvernement et le Parlement. Toutes les réformes d'ampleur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) s'étaient jusqu'alors déroulées de manière consensuelle. Il serait tout à fait anormal, pour ne pas dire malsain, que l'Assemblée nationale, naturellement plus proche du Gouvernement que le Sénat, décide seule de l'équilibre entre les pouvoirs publics en cette matière.

En dernier lieu, on ne réforme pas souvent la LOLFSS et il serait dommage de manquer cette occasion d'améliorer réellement le pouvoir de décision et de contrôle du Parlement en matière de finances sociales.

Je relève que plusieurs membres de la CMP, députés et sénateurs, avaient partagé mes regrets et que la présidente de la commission elle-même, membre du groupe LREM, avait souhaité, en clôture de la réunion, de nouveaux rapprochements dans la suite de la navette.

De fait, de manière atypique, les discussions se sont poursuivies après la CMP, entre les deux rapporteurs et avec le Gouvernement. Il en résulte un texte de nouvelle lecture par lequel l'Assemblée nationale reprend un nombre significatif d'apports du Sénat.

La principale disposition du texte de première lecture des députés, c'est-à-dire la création des lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Lacss), constituait un point d'accord. Elle figurait d'ailleurs dans la proposition de loi organique déposée au Sénat.

Les députés ont également repris deux de nos « clauses de retour au Parlement » qui imposent une consultation pour avis des commissions des affaires sociales en cas de remise en cause, en cours d'exercice, d'éléments essentiels de la LFSS votée à l'automne. Le Gouvernement devrait ainsi nous saisir dans deux hypothèses : soit en cas de dépassement du plafond d'endettement à court terme des organismes autorisés à recourir à ce type de financement, au premier chef l'Urssaf Caisse nationale, soit, de manière plus générale, en cas de remise en cause de l'équilibre financier de la sécurité sociale déterminé par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). Les commissions des affaires sociales seraient alors appelées à se prononcer tous les trimestres sur la base d'un rapport complet présenté par le Gouvernement, sauf, bien entendu, en cas de dépôt d'un projet de loi de financement rectificative.

Ce sont de véritables avancées, que nous réclamions depuis longtemps. Souvenons-nous que nous n'avons pas eu notre mot à dire en 2020 et 2021, au prétexte que le Gouvernement n'avait pas d'obligation de déposer un collectif social. À l'avenir, le Gouvernement ne pourra plus considérer qu'il peut agir sans expression formelle des deux assemblées sur la situation des comptes sociaux et sur les mesures qu'il envisage de prendre, ou non, pour y répondre.

De plus, l'Assemblée nationale a repris d'autres avancées contenues dans le texte adopté par le Sénat en première lecture : ainsi de la création d'un article liminaire des futures lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale, qui donnera un point de comparaison entre la prévision et l'exécution du budget pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale, au-delà du seul périmètre des LFSS. Je songe également à l'obligation pour le Gouvernement de répondre aux commissions des affaires sociales dans un standard facilement exploitable et réutilisable. Cette disposition, qui nous permettra de retraiter à notre guise les données du Gouvernement et des organismes de sécurité sociale, est importante. Le Conseil d'État l'avait d'ailleurs souligné dans son avis sur notre proposition de loi organique.

Sur un plan plus symbolique, l'Assemblée nationale a également confirmé l'abandon de l'élévation au niveau organique du « Printemps de l'évaluation », qui lui était réservé.

Le texte de l'Assemblée nationale contient même de véritables positions de compromis sur les deux points qui avaient entraîné l'échec de la CMP.

Ainsi, l'extension du périmètre des LFSS aux mesures relatives à la dette des établissements de santé ou médico-sociaux, à laquelle nous étions opposés, ne concernerait que les mesures ayant un effet sur l'équilibre financier de la sécurité sociale. Autant dire que ces mesures sont d'ores et déjà incluses dans le périmètre des LFSS... Nous avons réussi à convaincre le rapporteur général de l'Assemblée nationale de très fortement atténuer son propre dispositif afin d'assurer sa conformité à la Constitution.

Concernant les dotations de la sécurité sociale à divers organismes ou agences, nous sommes parvenus au compromis suivant. Pour toutes ces dotations, le montant prévu en n+1 figurera expressément en annexe. Le Parlement saura donc, en votant l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), quelle part est prévue pour ces financements. De plus, en cas de dépassement de plus de 10 % d'une dotation par rapport au montant prévu, les commissions des affaires sociales seront saisies et informées sans délai par le Gouvernement. Cela ne va pas aussi loin que notre proposition d'un avis en bonne et due forme, mais c'est un réel progrès par rapport à l'opacité actuelle.

Bien entendu, certains de nos apports n'ont pas été repris, comme l'inclusion de l'assurance chômage dans le champ des LFSS, mais il me paraissait difficile de la faire aboutir, compte tenu de l'opposition des partenaires sociaux. C'est également le cas de la « règle d'or » sur l'équilibre financier de la sécurité sociale, à laquelle le Gouvernement était très opposé compte tenu des effets de l'épidémie de covid-19 sur les comptes sociaux.

Quelques mesures de moindre portée sont aussi concernées. D'abord, l'extension aux recettes et au solde de la sécurité sociale du « compteur des écarts » entre la LFSS et la loi de programmation des finances publiques : l'Assemblée nationale ne l'a conservé que pour les dépenses. Ensuite, le principe de non-contraction des recettes et des dépenses, supprimé par l'Assemblée nationale, car le Gouvernement y voyait un obstacle majeur à la prise en compte des remises pharmaceutiques au sein de l'Ondam.

Nous n'avons pas non plus obtenu gain de cause sur la création de certaines annexes, comme les programmes d'efficience des politiques de sécurité sociale (Pepss) qui sont l'équivalent des bleus budgétaires pour les différentes branches, et l'annexe « Médicaments » portée par Mmes Lassarade et Guillotin et M. Henno.

Enfin, je regrette l'abandon de précisions que j'estimais utiles sur le droit d'interrogation du président et des rapporteurs des commissions des affaires sociales auprès des organismes de sécurité sociale. Dans les faits, il nous arrive déjà de formuler de telles demandes, mais la réponse dépend de la bonne volonté des caisses.

Au total, j'estime que le bilan des reprises et des non-reprises penche du bon côté. Pour le dire de manière triviale, le compte y est. Le texte est très proche de ce qu'aurait été celui d'une CMP conclusive, même si l'on peut évidemment regretter l'absence de certaines mesures.

Il est donc préférable d'afficher un accord sur un texte organique qui va définir l'équilibre des pouvoirs entre les institutions de la République en matière de finances sociales pendant plusieurs années. Je mesure également que nous sommes allés au bout du dialogue avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Autrement dit, des amendements de nouvelle lecture adoptés par le Sénat n'auraient que fort peu de chances d'être repris en lecture définitive, ce qui, dans certains cas, pourrait nuire aux principes que nous voudrions afficher.

C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter sans modification le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Cela permettrait de clore la navette de façon consensuelle, sans aller jusqu'à donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Je suis bien conscient qu'il s'agit d'une conclusion peu classique à ce stade de la navette. Il eût mieux valu que l'accord fût trouvé en CMP, mais ce texte que nous examinons constitue, à mes yeux, un honnête compromis entre les versions de l'Assemblée nationale et du Sénat en première lecture.

Je formulerai bien sûr la même proposition pour ce qui concerne la proposition de loi ordinaire, dont le périmètre est beaucoup plus restreint : il s'agit de la saisine pour avis des caisses de sécurité sociale sur le PLFSS. L'Assemblée nationale l'a simplement complétée en nouvelle lecture par quelques coordinations qui ne soulèvent aucune difficulté.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le rapporteur de l'Assemblée nationale s'est montré particulièrement fermé au compromis en CMP, au grand dam de ses propres collègues de la majorité. Mais l'essentiel était de parvenir à un accord.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Je tiens à souligner la ténacité de notre rapporteur, et la façon étrange dont les choses se sont déroulées.

La CMP a été le théâtre d'un véritable dialogue de sourds. Notre rapporteur a exposé toutes nos propositions de compromis de manière claire, précise et fidèle. Or le rapporteur de l'Assemblée nationale, Thomas Mesnier, n'en a alors tenu aucun compte dans sa réponse. Les lois organiques sur les LFSS, dont la dernière date de 2005, avaient été adoptées de manière plus consensuelle.

Heureusement, notre rapporteur a persisté, contactant les ministres concernés pour avancer et montrer au rapporteur de l'Assemblée nationale que l'expertise et l'expérience du Sénat pouvaient enrichir et améliorer son texte.

Enfin, les députés de la majorité doivent être conscients que ces outils de gestion sont conçus pour toutes les circonstances politiques, que l'on soit dans la majorité ou dans l'opposition. C'est l'un des éléments essentiels du bicamérisme. Il faut aussi tenir compte des évolutions techniques et opérationnelles.

Je remercie donc le rapporteur, et me félicite que nous soyons parvenus à ce compromis qui n'était pas acquis, c'est le moins que l'on puisse dire, à la sortie de la CMP.

**M. René-Paul Savary.** – Je souligne, moi aussi, la ténacité de notre rapporteur. Nous aurions pu conclure ce compromis en CMP. Ceci dit, sur le fond, il est inouï d'en arriver à écrire dans la loi organique que l'on étend le périmètre des LFSS à des mesures qui ont une incidence sur l'équilibre financier de la sécurité sociale... Quel pléonasme ! Je ne suis pas sûr que l'avenir nous jugera avec indulgence sur ce point.

Néanmoins, ce texte permet d'avancer. Les rapporteurs recevront des documents plus lisibles, et les comptes des caisses de retraite complémentaire et de l'Unedic figureront dans les annexes, ce qui nous donnera une vision plus globale des comptes sociaux. Je voterai ce texte.

**Mme Laurence Cohen.** – Le groupe CRCE a voté contre ce texte en première lecture ; sa philosophie n'ayant pas évolué, notre vote ne changera pas non plus. Malgré les différences affichées, il y a bien un accord entre la majorité de droite sénatoriale et la majorité LREM pour réduire les dépenses de la sécurité sociale et refuser les nouvelles recettes que nous proposons.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – L'abandon de la règle d'or méritait peut-être une abstention...

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Comme le dit la présidente, nous avons tenu compte des positions de votre groupe... Ce n'est pas un accord politicien, mais un accord politique qui a été trouvé entre nos assemblées. Le contrôle parlementaire est important. Les majorités passent, mais les assemblées demeurent.

**Mme Laurence Cohen.** – Je ne pense pas que cet accord soit politicien : j’observe simplement que vous avez un accord politique au fond. C’est bien là que résident nos divergences !

**EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

***Article 1<sup>er</sup>***

*L’article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

***Article 2***

*L’article 2 est adopté sans modification.*

***Article 3***

*L’article 3 est adopté sans modification.*

***Article 3 bis***

*L’article 3 bis est adopté sans modification.*

***Article 3 ter***

*L’article 3 ter est adopté sans modification.*

***Article 3 quater***

*L’article 3 quater est adopté sans modification.*

***Article 3 quinquies A (supprimé)***

*La suppression de l’article 3 quinquies A est maintenue.*

***Article 3 quinquies***

*L’article 3 quinquies est adopté sans modification.*

***Article 4***

*L’article 4 est adopté sans modification.*

*La proposition de loi organique est adoptée sans modification.*

**EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI**

***Article 1<sup>er</sup>***

*L’article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

**Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)**

*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée sans modification.*

**Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé, et M. Jérôme Marchand-Arvier, directeur de cabinet du ministre des solidarités et de la santé**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Notre mission d'information entend cet après-midi M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé, et M. Jérôme Marchand-Arvier, directeur de cabinet du ministre des solidarités et de la santé, que j'ai accepté d'entendre, à leur demande, en visio-conférence.

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

Cette instance n'a pas vocation à refaire le débat sur le passe vaccinal. La question a été tranchée par le Sénat, qui l'a adopté à une large majorité. Il s'agit plutôt de vérifier qu'un instrument conçu dans un contexte donné, avec un variant donné, est toujours adapté, quelques semaines plus tard, alors que nous avons, en quelque sorte, changé d'épidémie. L'annonce par le Premier ministre d'un calendrier d'allègement de certaines mesures avant même l'entrée en vigueur du passe vaccinal a nourri ces interrogations.

Notre objectif de ce jour, conformément à la trame qui vous a été remise, est double. Nous souhaitons d'abord examiner ce qu'a été la « fabrique de la décision », en reprenant son processus étape par étape, connaître les éléments qui l'ont fondée, les objectifs qui lui ont été assignés et les indicateurs définis pour l'évaluer et en piloter la mise en œuvre. Nous voudrions également savoir à quel niveau de ces indicateurs le passe vaccinal aurait été considéré comme ayant atteint ses objectifs.

Ensuite, il s'agit d'examiner où en sont ces mêmes objectifs et indicateurs aujourd'hui et de vérifier leur adéquation à l'évolution de l'épidémie.

Nous avons conçu cette audition à deux voix, celle de l'administration qui produit les éléments d'analyse et celle du cabinet du ministre où se font les arbitrages.

Enfin, nos voisins tendent désormais à gérer l'épidémie comme une endémie et lèvent progressivement la totalité de leurs mesures de restriction. Vous nous expliquerez par conséquent ce qui distingue la situation française.

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

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

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jérôme Salomon et M. Jérôme Marchand-Arvier prêtent successivement serment.*

**M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé.** – La pandémie continue à être extrêmement active et à évoluer. Le directeur général de l’Organisation mondiale de la santé (OMS) l’a rappelé la semaine dernière, lors d’une réunion du comité exécutif de l’organisation, en citant les chiffres de 30 millions de contaminations et 59 000 décès par semaine dans le monde. La pandémie touche principalement l’Amérique et l’Europe ; en Europe, le taux d’incidence continue à progresser. Nous ne sommes pas encore arrivés au stade endémo-épidémique.

En France, nous nous efforçons, depuis deux ans, de conduire une stratégie de lutte contre la pandémie cohérente, complexe et intégrative, avec des mesures barrières, de freinage et de gestion, appuyées sur les données scientifiques les plus fiables.

Nous avons constaté une très forte relation entre la mise en place du passe et le renforcement de la couverture vaccinale. Celle-ci atténue l’impact sanitaire de la pandémie, ce qui correspond bien aux priorités du directeur général de la santé : réduire la mortalité – on compte désormais entre 15 et 20 millions de morts selon l’OMS – et l’impact sanitaire, puisque plusieurs centaines de milliers de Français ont été hospitalisés, avec des complications à long terme pour certains.

Nous avons donc un objectif, partagé par les experts mondiaux, d’augmentation de la couverture vaccinale, qui est élevée en France, et de réduction de l’impact sanitaire.

Par ailleurs, en France, les données épidémiologiques sont en *open data*. Elles sont partagées avec les experts européens, mais aussi avec le grand public, ce qui est important pour susciter l’adhésion à notre stratégie de prévention.

Cette stratégie repose sur les mesures barrières, les mesures de freinage et l’accès au vaccin. Il y a un lien très fort entre chaque étape du passe et la vaccination. Nous comptons désormais 54 millions de primo-vaccinés, 53 millions de personnes ayant reçu une double dose, et enfin 35 millions ayant bénéficié du rappel.

Une étude d’une équipe d’Oxford, publiée fin décembre par le *Lancet*, montre que la France est l’un des pays ayant le plus bénéficié de ce lien entre passe et couverture vaccinale. Une étude du Conseil d’analyse économique le confirme également. La direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (Drees) a, de son côté, montré que face à une vague Omicron significative, la couverture vaccinale réduit considérablement le risque de décès, de passage en soins critiques et d’hospitalisation : pour les deux premiers items, le risque est respectivement divisé par 14,6 et 19,8. Sans la vaccination, la mortalité et l’impact d’Omicron sur le système hospitalier seraient considérables.

Nous sommes donc très attentifs à l’évaluation en temps réel de la situation et à la réduction de l’impact de la pandémie.

**M. Jérôme Marchand-Arvier, directeur de cabinet du ministre des solidarités et de la santé.** – Dix jours après l’entrée en vigueur du passe vaccinal, nous ne pouvons fournir que quelques éléments d’évaluation.

Le passe répond à deux objectifs. D’abord, un objectif de protection, qui permet, dans des lieux où beaucoup de personnes se retrouvent, de s’assurer que ces personnes sont vaccinées, donc moins susceptibles de développer des formes graves et de propager le virus. Le second objectif, indirect, mais puissant, est l’incitation à la vaccination.

Le passe vaccinal s'inscrit ainsi dans une continuité, celle de l'accent très fort placé sur la vaccination, avec les étapes qu'ont été le passe sanitaire, les lois qui en ont étendu l'application, l'intégration du rappel dans le passe, et le vote de la loi sur le passe vaccinal. Il s'agit de faire le maximum pour que la vie des Français vaccinés soit normale.

Deuxième élément, l'efficacité de la mesure, qui s'exerce d'abord en amont de l'entrée en vigueur, pour le passe sanitaire comme pour le passe vaccinal. Ainsi, entre l'annonce de l'extension du passe sanitaire et son vote, 3,8 millions de personnes ont effectué la primo-vaccination ; puis, entre l'annonce du passe vaccinal et le vote de la loi, 500 000 primo-vaccinations ont été enregistrées.

Le second effet s'observe immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi : 4,9 millions de primo-vaccinations à l'été et, entre l'annonce du passe vaccinal et aujourd'hui, plus de 800 000, ce qui, compte tenu du niveau où nous sommes déjà, constitue un effort très important. Le rythme de primo-injections hebdomadaires, même s'il s'est ralenti au cours des deux dernières semaines, n'avait plus été aussi élevé depuis l'automne.

Comme vous l'avez souligné, cette mesure intervient à un moment où la France, comme d'autres pays, lève certaines mesures de freinage. Mais, comme l'a rappelé le Premier ministre, ce sont l'entrée en vigueur du passe vaccinal et son effet de protection et d'incitation à la vaccination qui nous donnent la possibilité de lever, demain, un premier train de mesures, et un second dans deux semaines.

Naturellement, quand la pression sanitaire sera redescendue, quand les reprogrammations de soins reportés par le covid seront possibles, l'outil du passe vaccinal pourra être levé, tout en veillant à sa réversibilité : les cycles de l'épidémie justifient que les pouvoirs publics se dotent d'outils pour protéger les Français.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Le Premier ministre a annoncé le 17 décembre dernier le projet de transformer le passe sanitaire en passe vaccinal. Quand cette décision a-t-elle été prise ? À quelle date le passe vaccinal est-il devenu un scénario de travail ? D'autres options étaient-elles envisagées en décembre ? Sur quelles expertises vous êtes-vous appuyés ? Quelles propositions ont été faites, par qui, et quels avantages et inconvénients présentaient-elles ? Qu'est-ce qui vous a conduits à arbitrer en faveur de l'évolution du passe sanitaire en passe vaccinal ? Quelle était l'estimation de l'efficacité de l'outil au moment de la prise de décision ?

**M. Jérôme Marchand-Arvier.** – Dans le cadre du travail préparatoire, nous avons mobilisé des éléments de comparaison avec nos voisins. Cet automne, plusieurs pays ont adopté une mesure comparable au passe sanitaire. L'Allemagne est allée plus loin en supprimant l'équivalence entre l'exigence de test et l'exigence vaccinale.

Par ailleurs, l'effet d'incitation à la vaccination a été puissant avec le passe sanitaire. Cependant, une part restreinte de la population a préféré conserver le « volant » du test pour la validation du passe sanitaire. Or le test n'était pas un élément de protection pour la personne elle-même. Comment, dans ces conditions, l'inciter à se vacciner ?

Enfin, la principale alternative existante était l'obligation vaccinale, qui a été débattue au Parlement. Les deux éléments principaux qui ont guidé le choix du Gouvernement ont été un effet d'équivalence – les deux mesures ont un effet d'incitation – et, pour l'obligation vaccinale, une difficulté pratique et opérationnelle à en garantir le respect.

**M. Jérôme Salomon.** – Sur un plan scientifique, nous nous attachons à faire un parangonnage international le plus fin possible. Nous avons des échanges avec les autres pays au sein du comité exécutif de l’OMS, lors des nombreuses réunions d’OMS Europe, qui regroupe l’ensemble des pays de la zone euro, et dans les instances de sécurité sanitaire de l’Union européenne. Des pays d’Europe proches du nôtre ont opté pour le passe vaccinal et nous font régulièrement part de leurs observations, notamment sur la couverture vaccinale. D’autres États étrangers partagent également de nombreuses données, notamment les États-Unis et Israël, qui a servi de modèle à de nombreux pays grâce à son avance en termes d’accès au vaccin.

Lorsque vous avez été amenés à débattre en tant que législateurs du passe vaccinal, nous étions dans un contexte épidémiologique très particulier. La vague Delta était très importante, et on voyait arriver le variant Omicron. Les scientifiques français et européens ont légitimement considéré que les effets des deux variants allaient se cumuler, ce qui a été le cas dans notre pays : nous avons eu une double vague avec une infectiosité considérable, des réinfections et des atteintes de population plus importantes en raison de l’effet volume.

La publication du *Lancet* le 13 décembre 2021 a montré que la France est l’un des pays dans lesquels le passe a eu un effet important en termes d’incitation à la vaccination : la progression vaccinale a été forte. Les Français ont donc été sensibles au message d’incitation à la vaccination. Cet élément scientifique a étayé les décisions du Gouvernement.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Le passe sanitaire et le passe vaccinal sont évidemment une incitation majeure à la vaccination. Le Sénat a d’ailleurs voté les deux dispositifs.

Vous n’avez pas répondu à ma question concernant la date à laquelle a été envisagée la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal. Je rappelle qu’au mois de décembre dernier on parlait encore très peu du variant Omicron ; il s’agissait essentiellement de faire face au variant Delta. D’autres options étaient-elles sur la table ?

**M. Jérôme Marchand-Arvier.** – S’agissant des options, l’étude d’impact du projet de loi fait référence à l’autre option majeure : il s’agit de l’obligation vaccinale. Le Gouvernement était dans une logique d’incitation à la vaccination.

Sur la question de la date, les conseils de défense sanitaire sont évidemment des moments importants, qui permettent la prise de décision.

Le choix de transformer le passe sanitaire en passe vaccinal a été fait entre le mois de novembre, durant lequel des pays proches de la France ont fait un choix similaire, et l’annonce du Premier ministre le 17 décembre. Il me semble, mais je ne voudrais pas me tromper, que des échanges ont aussi eu lieu sur les différentes options avec les comités parlementaires. Sans pouvoir donner une date précise, je dirais que la décision s’est nouée entre le début du mois de décembre et l’annonce du 17 décembre.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Monsieur le directeur de la santé, avez-vous comptabilisé la part des personnes fragiles parmi les primo-vaccinés ? En ce qui concerne ces publics, le passe vaccinal est-il l’outil le plus adapté ? Les personnes fragiles, très âgées, fréquentent assez peu les lieux concernés par ce passe.

**M. Jérôme Salomon.** – La prise de décision a donné lieu à d'intenses consultations avec nos collègues étrangers. La vague Delta était extrêmement sévère, notamment en décembre, mais les scientifiques de l'OMS ont très rapidement classé le variant Omicron en VOC (*Variant of Concern*), c'est-à-dire le niveau le plus inquiétant. Les craintes portaient sur le niveau élevé de transmission du virus à partir d'un premier cas, la virulence et le changement de cible. Nos collègues d'Afrique du Sud et britanniques, dont les pays ont été touchés avant nous, ont insisté sur le fait que davantage de jeunes étaient contaminés. Nous étions dans une logique d'extension rapide de la vaccination aux adolescents.

Par ailleurs, la question de l'échappement vaccinal s'est posée : il était nécessaire de proposer rapidement un rappel pour faire remonter le niveau d'immunité et renforcer la protection. Le taux de couverture par la dose de rappel était très faible en décembre ; aujourd'hui, plus de 66 % de la population majeure a bénéficié du rappel.

Nous surveillons en priorité les personnes âgées et les personnes fragiles, qui ont été les premières ciblées pour l'accès au rappel. Nous avons également beaucoup insisté pour que les personnes en affections de longue durée (ALD) aient aussi un accès rapide à la vaccination et au rappel. Nous avons engagé une démarche « d'aller vers » pour les personnes fragiles et les personnes âgées placées en institution.

L'attestation électronique de vaccination et de rappel permet à ces publics d'avoir des activités sociales, car de nombreuses personnes âgées ou fragiles ont des interactions sociales. La logique est celle d'une couverture maximale par le rappel de toutes les personnes qui seraient susceptibles d'être hospitalisées.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Je crois en la nécessité de la couverture vaccinale. J'ai voté le passe sanitaire, mais j'ai des doutes sur le passe vaccinal.

Une réflexion a-t-elle été menée sur une obligation vaccinale ciblée sur les publics à risque, fragiles ?

De quelle façon procèdent le cabinet du ministre et la direction générale de la santé (DGS) pour analyser la situation ? Dans quelle mesure les services de l'État et ses opérateurs sont-ils sollicités pour suivre l'évolution de l'épidémie ? Quelles commandes ont été passées à la Drees sur le suivi de l'épidémie, l'efficacité du passe sanitaire et le suivi du passe vaccinal ? La direction générale de la santé et le cabinet recourent-ils aux instituts et laboratoires de recherche pour appuyer leurs décisions ? Passent-ils des commandes de modélisation ? Des chercheurs sont-ils sollicités pour conseiller la DGS ou le cabinet ? Selon quelle périodicité ? Le Gouvernement a-t-il eu recours à des cabinets de conseil pour la gestion du passe sanitaire et pour préparer sa transformation en passe vaccinal ?

Enfin, participez-vous au conseil de défense sanitaire organisé par la présidence de la République ?

**M. Jérôme Marchand-Arvier.** – La liste des participants au conseil de défense sanitaire est fixée par le Président de la République : il nous arrive, au directeur général de la santé et à moi-même, d'y assister.

Les cabinets de conseil qui ont été mobilisés tout au long de la crise par le ministère de la santé n'ont pas participé à la réflexion, et encore moins à la prise de décision, sur la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal.

Le ministère de la santé et plus largement l'ensemble du Gouvernement mobilisent un certain nombre de conseils, d'équipes de recherche et de scientifiques pour participer à la réflexion et à l'élaboration des décisions qui paraissent les plus adaptées pour protéger la santé des Français.

S'agissant des conseils, certains sont institués : le conseil scientifique, qui a rendu un avis sur le passe sanitaire et sur le passe vaccinal, et le Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale.

Quant aux modélisations, elles sont publiques : elles peuvent être consultées par tout un chacun. Nous collaborons régulièrement avec l'Institut Pasteur : l'équipe de modélisation de Simon Cauchemez a notamment travaillé sur les effets de l'augmentation du niveau de vaccination sur l'évolution de l'épidémie.

S'agissant de l'obligation vaccinale ciblée, la loi l'impose déjà aux soignants. Quant à cibler les populations les plus fragiles, même s'il est exact que le covid, notamment le variant Delta, les touche davantage, il faut rappeler que cette maladie peut concerner l'ensemble de la population, y compris des personnes qui n'ont pas de comorbidités.

Par ailleurs, si la vaccination des personnes fragiles est un point d'attention constant du Gouvernement, elle pose la question de l'identification de ces personnes. Le législateur le sait bien, et le Sénat est particulièrement attentif à cette question, une obligation vaccinale nécessiterait la mise en place de fichiers, ce qui soulèverait des questions opérationnelles et éthiques redoutables.

**M. Jérôme Salomon.** – Nous utilisons l'ensemble des ressources scientifiques disponibles et nous sommes en lien avec les équipes de recherche comme celles de Vittoria Colizza à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ou de Simon Cauchemez à l'Institut Pasteur.

Nous travaillons avec le conseil scientifique, présidé par Jean-François Delfraissy, et avec le Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale, présidé par Alain Fischer, ainsi qu'avec les agences nationales : Santé publique France, la Drees et la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), qui dispose de nombreuses données. Nous avons fait un très gros effort pour que tous les indicateurs soient disponibles en *open data* : indicateurs de couverture vaccinale, indicateurs hospitaliers d'admission en hospitalisation ou en réanimation, le fameux « R » – national et régional –, passages aux urgences, appels au SAMU et recours à SOS Médecins...

L'obligation vaccinale est une question récurrente en France. La dernière obligation vaccinale date de 1964 et concernait la poliomyélite, quasiment éradiquée depuis. En ce qui concerne la vaccination contre le covid, nous avons instauré l'obligation vaccinale pour les professionnels de santé. D'autres obligations concernent les voyageurs et, depuis 2018, les nourrissons, pour onze vaccins.

Nous travaillons beaucoup avec les experts de la vaccination, notamment la commission technique des vaccinations de la Haute Autorité de santé (HAS). Il est très difficile de définir précisément quelles sont les populations à risque. L'âge peut paraître un critère simple, mais les formes gravissimes et les décès ont touché aussi les jeunes adultes. Inversement, des sujets âgés ont fait des formes vraiment mineures. Les affections de longue durée (ALD) posent un problème de stigmatisation potentielle ; et certains publics ne sont pas

en ALD alors qu'ils ont des facteurs de risque majeurs – je pense aux jeunes souffrant d'obésité morbide.

Enfin, les équipes de recherche sont en train de découvrir qu'il existe probablement des susceptibilités immunitaires et génétiques, lesquelles sont difficiles à anticiper : elles conduisent certaines personnes n'ayant aucun facteur prédisposant en réanimation pour des formes sévères.

On découvre chaque jour de nouvelles facettes de cette maladie qui nous pousse à l'humilité : il est difficile de définir les catégories qui pourraient être soumises à l'obligation vaccinale, sans même parler des difficultés administratives et d'accès aux données.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Notre travail n'est pas celui d'une énième mission d'information à portée générale, mais s'inscrit dans une réflexion centrée sur le passe vaccinal. C'est pourquoi nous attendons des réponses précises à nos questions. Pourriez-vous ainsi nous indiquer sur quelles études vous vous appuyez pour évaluer la situation ?

Vous avez souligné l'évolution du contexte. En décembre, le contexte sanitaire était différent : l'objectif poursuivi alors est-il toujours pertinent ? Le passe vaccinal est-il toujours la bonne réponse ?

Quels critères retenez-vous pour évaluer l'efficacité du passe vaccinal ? Quels éléments vous permettent d'affirmer que ce système est proportionné à la situation sanitaire de notre pays ?

**M. Jérôme Marchand-Arvier.** – Vous avez raison de poser la question du contexte. Les taux d'hospitalisation, en soins critiques comme en hospitalisation conventionnelle, des patients atteints de covid restent à des niveaux élevés. L'objectif poursuivi demeure le même, malgré le changement de contexte : inciter à la vaccination, qui permet de renforcer le niveau de protection des Français et fait baisser le risque de développer des formes graves. Depuis l'annonce du passe vaccinal, plus de 800 000 personnes se sont fait primovacciner, mais il reste encore 4,3 millions de personnes majeures non vaccinées, sur lesquelles pèse un risque de développer des formes graves en cas de contamination.

Le Gouvernement est attentif à l'adéquation entre les contraintes et l'objectif poursuivi : c'est d'ailleurs justement parce que le législateur a voté le passe vaccinal, et qu'il est entré en vigueur, que le Gouvernement a pu annoncer, compte tenu d'un contexte épidémique qui s'améliore doucement, une levée progressive d'une partie des mesures de contrainte.

Notre critère principal est un critère hospitalier. L'efficacité du vaccin se mesure particulièrement à travers sa capacité à réduire le risque de développer des formes graves, et donc d'éviter une saturation du système hospitalier qui risquerait d'entraîner des retards dans la prise en charge des patients non atteints de covid. L'amélioration est réelle, mais légère : on compte toujours plus de 3 600 patients atteints de covid en soins critiques – ce nombre était descendu à 1 000 avant l'été –, alors que notre capacité d'accueil normale s'élève à 5 500 patients.

**M. Jérôme Salomon.** – Toutes les données sont en ligne et nous pourrions vous envoyer les références si vous le souhaitez. Les modélisations de l'Institut Pasteur sont mises

en ligne à mesure qu'elles sont actualisées. L'étude de la revue *The Lancet* que j'ai citée a été mise en ligne le 13 décembre. J'ai mentionné aussi une étude du Conseil d'analyse économique de janvier ; de même, les études de la Drees sont en *open access* et actualisées en permanence sur le site du ministère. Les chiffres que j'ai évoqués concernant la réduction du risque de décès ou d'hospitalisation en sont issus.

Le passe vaccinal a permis d'augmenter le taux de vaccination. Nous le savons parce que nous disposons chaque jour du compteur récapitulant le nombre de nouveaux vaccinés, celui des personnes qui ont reçu deux doses ainsi que de celles qui ont reçu un rappel ; ces données sont publiques, en *open access*, et les médias les reprennent. Le passe vaccinal a permis de réduire la pression sur le système de santé : fort heureusement, celui-ci n'a pas craqué comme le craignait l'OMS. Nous avons subi une vague Delta importante, qui a été suivie d'une double vague, lorsque la vague Omicron s'est ajoutée à la vague Delta, et enfin, d'une vague Omicron massive, tandis que le variant Delta a quasiment disparu désormais. L'incidence a atteint 565 000 cas lundi dernier. La gravité semble moindre, mais l'effet volume fait que le nombre d'hospitalisations et de passages aux urgences reste élevé : un flux de 2 000 personnes hospitalisées pour covid par semaine, c'est énorme, cela pèse sur l'hôpital et peut avoir des effets aussi sur la capacité à prendre en charge les patients atteints d'autres pathologies. Nous avons donc intérêt à réduire l'importance de la pandémie.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le chiffre de 3 600 patients atteints de covid inclut-il tous les patients atteints de covid, ceux hospitalisés directement pour covid et ceux hospitalisés pour d'autres pathologies, mais qui ont été testés positifs au covid à l'hôpital ?

Vous avez choisi, ne voulant pas instaurer d'obligation vaccinale, de transformer le passe sanitaire en passe vaccinal. Que comptez-vous faire maintenant : à partir de quelle proportion de personnes vaccinées envisagez-vous de supprimer le passe vaccinal ? à partir de quel taux d'occupation des lits de soins critiques à l'hôpital ?

**M. Jérôme Marchand-Arvier.** – Le passe vaccinal répond à deux objectifs. D'abord inciter à la vaccination. Nous ne nous sommes pas fixé d'objectif concernant la proportion de la population vaccinée et dont l'atteinte permettrait de lever le passe. La progression de la vaccination renforce la protection de la population. Le vaccin confère en effet une forte protection en période forte circulation du virus, notamment dans les lieux où les gestes barrières sont difficiles à mettre en œuvre.

L'autre élément à considérer est le niveau de circulation du virus. Le passe est évidemment d'autant plus justifié que cette dernière est forte.

Une des principales boussoles qui guide le Gouvernement est la saturation des services hospitaliers et la capacité à reprogrammer les soins pour les patients non atteints de covid. Avec 3 600 patients atteints de covid en soins critiques, on a encore des difficultés à reprogrammer tous les soins nécessaires. Il est donc difficile de fixer un seuil optimal. Avant l'été, nous étions descendus à moins de 1 000 patients pour covid en soins critiques. Pour l'instant, la charge hospitalière reste élevée.

**M. Jérôme Salomon.** – Tous les patients qui entrent à l'hôpital sont testés : on découvre ainsi des cas de covid fortuit lorsqu'un patient hospitalisé pour une autre raison est testé positif. Les données de Santé publique France font bien la différence entre patients « pour » et « avec » covid. Cela a un effet pour les hospitalisations conventionnelles, moins en

réanimation, car les patients pour covid y sont très largement majoritaires, autour de 90 %. Les réanimations de ces patients atteints de covid fortuit ne sont pas sans lien avec la covid. Comme vous le savez, les malades qui ne sont pas en réanimation pour covid sont souvent immunodéprimés, ont des problèmes majeurs de santé, et la covid dégrade fortement leur état général.

Un taux d'incidence de 4 500 pour 100 000 habitants signifie qu'en une semaine 4 ou 5 % de la population est touchée ! Cela a évidemment un effet sur le nombre de patients atteints de covid fortuit. Les malades en réanimation y sont parce que leur état le justifie, et lorsqu'ils ont la covid, ils doivent bénéficier de soins adaptés.

Le vaccin réduit les risques pour les personnes vaccinées. La campagne pour la vaccination a aussi permis d'augmenter le nombre de rappels, qui renforcent l'immunité individuelle et collective par rapport au risque omicron.

Plus la couverture vaccinale est élevée, mieux c'est ! Omicron, comme la rougeole ou les oreillons, a un taux de reproduction élevé : si on veut le freiner, il faut donc atteindre un taux de couverture maximal. Nous surveillons le taux de personnes vaccinées. Ces données sont publiques. La France est bien placée au niveau international. Notre pays compte aussi beaucoup de jeunes. Le taux de couverture vaccinale est très élevé chez les adultes, un peu moins chez les adolescents, et on commence la vaccination parmi les enfants.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Comment justifier le maintien du passe vaccinal quand des pays comme l'Espagne ou le Danemark l'ont arrêté ?

**M. Jérôme Salomon.** – Sans l'effort massif de vaccination réalisé ces dernières semaines, le nombre de patients hospitalisés, déjà élevé, le serait sans doute encore davantage, tout comme le nombre de personnes atteintes de covid long et qui ont des séquelles.

Aucun expert dans le monde ne peut prédire comment évoluera la pandémie : je parle bien de « pandémie », et non d'« endémie », terme qui désigne une situation où le virus ne circule plus qu'à bas bruit pour ne ressortir que par vagues occasionnellement – ce n'est pas la situation en France actuellement.

Les pays d'Europe sont touchés de manière asynchrone : la vague Omicron est d'orientation Ouest-Est, et non plus Est-Ouest. Elle a commencé par la Grande-Bretagne. La France est encore fortement touchée, avec des taux d'incidence et d'hospitalisation élevés. La vague se déplace vers l'Est, vers l'Allemagne, l'Autriche ou la Russie. Il est donc difficile de faire des évaluations sans connaître la situation épidémiologique. Les experts restent très prudents ; ils insistent sur l'utilité des mesures barrières et du passe vaccinal, qui permet d'ailleurs de lever certaines mesures de contrainte. Le Danemark a été touché un peu plus tôt que la France et la vague Delta y a été plus brève que chez nous. Il faut aussi être attentif aux tensions sur le système hospitalier dans chaque pays.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Cette tension sur l'hôpital dépend aussi de l'état du système hospitalier avant la crise. Certaines difficultés préexistaient...

**M. Daniel Chasseing.** – J'ai voté pour le passe vaccinal comme pour le passe sanitaire. Le passe vaccinal a permis de développer la vaccination. Le nombre de primovaccinés augmente. Lorsque l'agence régionale de santé (ARS) réalise des tests sur les marchés de Corrèze, on découvre que plus d'une personne sur vingt est positive et

asymptomatique, quoique vaccinée. Ne faudrait-il pas, quand des personnes, même vaccinées, vont visiter leurs parents dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), les tester pour éviter qu'elles ne risquent de leur transmettre le virus Omicron, qui pourrait mettre ces derniers en danger ?

**M. René-Paul Savary.** – À quelle date avez-vous eu connaissance des simulations de l'Institut Pasteur sur lesquelles vous vous êtes fondés pour créer le passe vaccinal ?

**M. Jérôme Marchand-Arvier.** – Nous recevons les projections de l'Institut Pasteur, qui portent sur le nombre de personnes atteintes et à quelle échéance, tous les lundis, à l'exception d'une période d'interruption qui a eu lieu début janvier à cause de la superposition des deux vagues. Ces projections sont publiques et mises en ligne aussitôt. Ensuite, l'Institut réalise des modélisations pour simuler l'effet de la vaccination sur la circulation du virus et le nombre de personnes hospitalisées.

**M. Jérôme Salomon.** – Les simulations sont mises en ligne. Elles sont régulièrement adaptées. L'épidémie est très évolutive. Chaque vague a des caractéristiques différentes. Pour faire des modélisations mathématiques, on part de l'observé, on fait tourner le modèle pour aboutir à des projections solides pour les huit ou quinze jours qui suivent, et plus estimatives à plus long terme. Il faut tenir compte de la diversité des situations régionales : l'Île-de-France, par exemple, a été touchée plus tôt par Omicron que les autres régions, tandis que la situation reste très tendue outre-mer. C'est pourquoi le modèle est progressivement adapté.

Le nombre de primovaccinations a augmenté, en effet. En Corrèze, le taux d'incidence est très élevé, 5000 pour 100 000, soit 5 % de la population. Les personnes testées positives sont asymptomatiques, car leur vaccination les protège. Vous évoquez le risque de contamination des plus fragiles en Ehpad. Les personnes âgées ont besoin d'interactions sociales. Il ne s'agit donc pas de les éloigner de leurs proches ; c'est pourquoi on incite fortement au respect des gestes barrières et à l'utilisation d'autotests. Beaucoup de Français y ont recours lorsqu'ils vont voir des parents. Cette démarche est, je crois, rentrée dans les mœurs. Le Gouvernement a aussi proposé le rappel vaccinal pour les personnes fragiles, mais aussi pour la grippe ; les professionnels de santé dans ces établissements ont été fortement incités à proposer ces deux vaccinations.

**M. René-Paul Savary.** – Le Premier ministre a annoncé le 17 décembre dernier la création du passe vaccinal. Le projet de loi a été déposé le 27 décembre, soit à la même date que les modélisations de l'Institut Pasteur, qui n'en avait pas réalisées depuis le mois d'octobre. Sur la base de quels critères avez-vous donc préparé le passe vaccinal ? Le Gouvernement a commencé à travailler sur le sujet début décembre, mais à cette date, vous ne pouviez pas avoir accès aux modélisations de l'Institut Pasteur. Par ailleurs, si vous disposiez d'éléments début décembre, pourquoi avoir attendu le 27 décembre pour mettre en œuvre ce dispositif dont vous vantez l'efficacité : serait-ce lié à la trêve des confiseurs ?

**M. Jérôme Marchand-Arvier.** – Les modélisations ne sont qu'un élément d'aide à la décision, mais pas le seul. Nous devons aussi prendre en compte des éléments de comparaison avec d'autres pays de l'Union européenne : si la France avait été parmi les premiers pour adopter le passe sanitaire, d'autres États, comme la Belgique ou l'Italie, avaient déjà adopté des dispositifs proches du passe vaccinal début décembre.

En outre, au mois de décembre, le nombre de patients atteints de covid en soins critiques a progressivement monté, pour atteindre des niveaux très élevés autour de la mi-décembre. Cela nous a fait craindre l'apparition d'une situation très dangereuse, dans un contexte où les vagues Delta et Omicron se cumulaient.

**M. Jérôme Salomon.** – Nous demandons à l'Institut Pasteur et à l'Inserm d'actualiser régulièrement leurs projections et leurs modélisations en tenant compte de l'évolution des paramètres. Ces établissements n'ont pas respecté la trêve des confiseurs, et je tiens à leur rendre hommage.

La France est l'un des rares pays à avoir subi les deux vagues, Delta et Omicron, en même temps. En Grande-Bretagne, le Delta a vite chuté face à Omicron. L'Allemagne a d'abord eu une vague Delta et subit désormais une vague Omicron. Il faut donc tenir compte de l'évolution différenciée selon les pays. Omicron est arrivé en France début décembre. Les évaluations relatives à ce variant ont dû être révisées régulièrement. Il fallait aussi mesurer l'impact de la vaccination sur ce variant, car nous manquions de données ; on s'est appuyé sur les flux d'hospitalisation. Les dernières études de la Drees confirment l'effet protecteur du vaccin face à Omicron.

**M. Jérôme Marchand-Arvier.** – Outre les travaux de modélisation spécifiques, certains travaux de modélisation sont parfois insérés dans d'autres documents. En l'occurrence, je mentionnerai l'avis du Conseil scientifique du 8 décembre 2021, *Comment concilier les enjeux sanitaires et sociétaux ?*, qui contient des éléments de modélisation réalisés par l'Institut Pasteur qui évaluent les effets d'une réduction de la circulation du virus sur les taux d'hospitalisation. Je peux donc vous rassurer : le Gouvernement avait connaissance de ces éléments lorsqu'il a décidé de mettre en œuvre le passe vaccinal.

**M. René-Paul Savary.** – Si vous disposiez d'un avis le 8 décembre, pourquoi ne pas avoir pris alors aussitôt la décision de mettre en œuvre le passe vaccinal, sans attendre la mi-janvier ? Cela aurait peut-être limité l'ampleur des vagues et les répercussions sur les contaminations liées au brassage de populations à l'occasion de Noël...

**M. Jean Sol.** – Pouvez-vous nous dire sur quels prédicteurs les modèles s'appuient : s'agit-il de prédicteurs épidémiologiques, météorologiques ou de mobilité ? À quelle échéance envisagez-vous de prendre une décision sur le passe vaccinal ?

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Vous dites que la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal a été envisagée en novembre ou en décembre. À quelle date les premières notes contenant l'hypothèse d'un passe vaccinal ont-elles été rédigées ? La rédaction du projet de loi a-t-elle été engagée avant ou après l'intervention du Premier ministre ?

**M. Jérôme Marchand-Arvier.** – Une décision n'est jamais prise en un instant. J'ai évoqué la fin de l'automne, les mois de novembre ou décembre. Nos voisins ont pris des mesures comparables fin novembre, début décembre. C'est à ce moment que la réflexion a commencé. On en aurait confirmation en reprenant les avis du Conseil scientifique.

La rédaction du projet de loi a suivi immédiatement l'intervention du Premier ministre. C'était un travail à la fois facile, car il s'appuyait sur le passe sanitaire existant, et compliqué, car le dispositif devait être conçu avec soin. Les adaptations législatives entre le passe sanitaire et le passe vaccinal n'étaient pas très nombreuses.

Aurions-nous pu être plus rapides ? Sans doute, mais je ne vous rappellerai pas ce qui s'est passé pendant la trêve des confiseurs... Il fallait consulter les commissions du Parlement, le Conseil d'État, adopter le projet de loi en conseil des ministres, faire en sorte que le Parlement vote la loi... Finalement, si vous vous souvenez des conditions dans lesquelles vous avez été amenés à siéger, l'ensemble s'est passé dans un calendrier resserré. De plus, la loi a eu des effets dès son annonce : la perspective d'une mise en œuvre prochaine du passe vaccinal a incité de nombreuses personnes à se faire vacciner.

**M. Jérôme Salomon.** – Nous avons fait en sorte que les fêtes de fin d'année se passent bien grâce à notre campagne de sensibilisation sur l'aération des locaux, ou sur le respect des gestes barrières. Nous avons fortement accru, le nombre de tests réalisés, avec 10 puis 12 millions de tests hebdomadaires. De même, beaucoup de Français ont eu la prudence de se faire vacciner avant d'aller retrouver leurs proches.

S'agissant de la modélisation, nous incluons tous les paramètres que vous avez évoqués : le niveau d'incidence, les paramètres liés aux comportements, très différents, des variants et à leur répartition – Omicron était, par exemple, déjà très répandu en Île-de-France tandis que le Delta restait prépondérant en Provence-Alpes-Côte d'Azur –, le taux d'hospitalisation, le taux d'admission en soins critiques, le respect des gestes barrières, le « R », les comportements humains, etc. On peut, à cet égard, se féliciter du comportement de nos concitoyens. Le relâchement a été moindre que dans d'autres pays et les Français continuent à respecter les gestes barrières. En outre, la progression de la couverture vaccinale, du taux de primovaccinations et du nombre de rappels a fait que l'observé a été meilleur que ce qui était attendu.

Cette très forte incitation à la vaccination a conduit à une moindre sollicitation du système de santé.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Selon vous, le passe ne pourrait être levé que le jour où nous passerions sous le seuil des 2 500 – voire des 1 000 – personnes en réanimation, alors que nous en comptons 3 700 aujourd'hui. Voilà une perspective bien inquiétante...

**M. Jérôme Marchand-Arvier.** – Ces chiffres concernent les seuls patients atteints de covid. Le taux d'occupation en réanimation est aujourd'hui proche de 90 %. Quand un patient atteint de covid quitte la réanimation, un patient non atteint de covid prend sa place, à la faveur notamment des reprogrammations. Bien entendu, il n'est pas question d'attendre que nous n'ayons plus que 1 000 patients en réanimation.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – C'est plus clair ainsi. Je vous remercie.

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

### **Audition du Pr Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous entendons le professeur Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique, pour la deuxième fois en quelques mois. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.

Mis en place le 11 mars 2020, le conseil scientifique a été consacré par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique qui prévoit que le comité rend périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme, ainsi que sur la durée de leur application.

Dans un avis rendu le 24 décembre 2021, le conseil scientifique s'était déclaré favorable à la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal. Cet avis évoquait alors l'hypothèse de 200 000 contaminations par jour entraînant des tensions dans différents services essentiels et activités collectives.

Dans son avis du 21 janvier sur le projet de décret faisant suite à une note d'actualisation du 19 janvier 2022, le conseil scientifique définit les objectifs du passe vaccinal : accélérer la vaccination et augmenter le nombre de personnes vaccinées à la fois en primo-vaccination et en rappel ; limiter le niveau des restrictions en population générale ; limiter l'impact de la circulation virale sur le système de soins.

Il recommande de suivre trois marqueurs : le nombre de personnes ayant reçu une dose de rappel ; le niveau d'occupation des lits en hospitalisation et en soins critiques ; et bien sûr l'apparition éventuelle d'un nouveau variant.

Tout d'abord, pouvez-vous revenir très précisément sur la chronologie de votre première saisine sur le passe vaccinal, ainsi que sur les indicateurs, constatés ou modélisés, qui ont alors emporté la décision du conseil scientifique ? À quel niveau de ces indicateurs considériez-vous que le passe vaccinal a atteint ses objectifs ou que l'évolution de l'épidémie ne le rend plus adéquat ?

Avant de vous passer la parole, je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous invite maintenant à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, le professeur Jean-François Delfraissy prête serment.*

**Professeur Jean-François Delfraissy, président du conseil scientifique.** – Je voudrais tout d'abord préciser ce qu'est le conseil scientifique et ce qu'il n'est pas. Il s'agit d'une instance créée par la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et qui disparaîtra avec elle. Nous travaillons avec les autorités politiques et sanitaires, mais ne participons pas au conseil de défense. Nous avons donc un rôle d'éclairage, mais non de décision.

Depuis deux ans, le conseil scientifique communique à plusieurs niveaux.

Premier niveau : les membres du conseil communiquent de façon informelle et quasi quotidienne, par téléphone ou mail, avec les conseillers santé de l'Élysée, de Matignon et du ministère de la santé.

Deuxième niveau : en cas d'autosaisine, le conseil rencontre les autorités sanitaires pour expliquer ses avis, avant leur sortie publique.

Troisième niveau : Matignon et le ministère de la santé peuvent nous saisir directement, comme cela s'est produit sur la question du passe vaccinal.

Quatrième niveau : le conseil scientifique rend publics ses avis, à l'attention des autorités sanitaires, mais aussi des citoyens même s'ils sont relativement techniques.

Un équilibre dans le mode de fonctionnement a été trouvé et les relations entre le conseil et les autorités sont assez fluides. Nous partageons l'information, notamment en provenance de nos homologues à l'étranger. Je le répète : en aucune façon, nous n'intervenons dans le conseil de défense.

Le dernier jour de novembre 2021, grâce à nos collègues sud-africains, le conseil scientifique lance une alerte concernant le variant Omicron. S'ouvre alors une période d'incertitude sur l'évolution de ce variant. Le 16 décembre, le conseil publie un deuxième avis qui fait le point sur Omicron : transmission nettement plus élevée, mais probable moindre gravité. Dans les jours qui ont précédé la publication de cet avis, nous avons dialogué avec les autorités. Nous sommes alors en pleine vague Delta ; les hôpitaux et les services de réanimation commencent à être lourdement chargés dans certaines régions. La question est alors : où va-t-on avec le variant Omicron ? Lors d'une discussion avec les autorités, nous prenons parti en affirmant que cette nouvelle vague passera, avec certes des mesures lourdes, mais sans mesures de restriction aussi difficiles qu'un confinement ou un couvre-feu. MM. Fontanet et Cauchemez de l'Institut Pasteur vous expliqueront demain en détail comment l'évolution d'Omicron a pu être modélisée. À l'époque, nous estimions que les contaminations quotidiennes atteindraient les 200 000, mais que nous réussirions à surmonter cette vague sans mesures de restriction majeures.

Nous avons alors commencé à discuter des différents types de mesures sanitaires qui pouvaient être mises en place. L'idée d'un passage du passe sanitaire au passe vaccinal était dans l'air avant même le variant Omicron, mais cette réflexion a été accélérée par son irruption. Lors d'une réunion qui s'est tenue le 17 décembre à Matignon en présence du Premier ministre et de responsables sanitaires, nous avons pu partager notre vision sur l'impact du variant Omicron sur le premier semestre 2022 et avoir une première discussion sur la mise en place d'un passe vaccinal.

Le conseil scientifique a joué un rôle important dans les réflexions sur le passe sanitaire dès juin 2021. À l'époque, les discussions tournaient autour de l'obligation vaccinale ou du passe sanitaire. Le conseil scientifique s'est engagé en faveur de la construction juridique d'un passe sanitaire, en lien avec les grandes institutions juridiques françaises.

Sur le passe vaccinal, les choses sont allées plus vite. Nous avons discuté du passe vaccinal, mais nous n'avons rien écrit, contrairement à ce que nous avons fait pour le passe sanitaire. Mais dans son avis, le conseil scientifique a jugé que, compte tenu de la situation sanitaire, de l'efficacité des vaccins et de la sensibilité du variant Omicron à ces vaccins, il était pleinement justifié de mettre en place un passe vaccinal.

Nous ne sommes que de malheureux médecins et scientifiques : les autorités politiques et sanitaires nous demandent de nous positionner sur des sujets qui sont à la limite de notre savoir-faire. Mais la loi oblige les autorités sanitaires à prendre l'avis d'un conseil scientifique. Dans chacun de nos avis, nous précisons que la mise en place d'un passe sanitaire ou vaccinal est toujours justifiée par l'état de l'épidémie : celle-ci peut évoluer dans le temps et les décisions prises devront donc également évoluer.

Dans un avis du 5 octobre dernier, intitulé « Une situation apaisée : quand et comment alléger ? », le conseil scientifique est même allé plus loin, en posant la question de l'allègement des mesures de restriction. À l'issue d'un lourd et difficile débat en son sein, il a considéré qu'il était urgent d'attendre avant d'alléger ; ce qui peut paraître un peu contradictoire avec le titre de l'avis... Depuis, nous avons connu, après le premier pic de la quatrième vague liée au variant Delta intervenu en juin, un deuxième pic beaucoup plus difficile à gérer d'octobre à la mi-décembre. On voit donc combien l'exercice d'anticipation est difficile, même lorsque l'on souhaite que les mesures soient proportionnées à l'état de la pandémie.

Où en est-on aujourd'hui ? À peu près là où nous avons prévu que nous serions. Ainsi que je vous l'avais indiqué lors de ma précédente audition, les contaminations par le variant Omicron ont explosé. Une tout autre histoire s'écrit avec ce variant : le virus est beaucoup plus contagieux, mais moins sévère. De surcroît, notre niveau de vaccination n'a rien à voir avec les vagues et les variants précédents. Nous observons une dissociation majeure entre le nombre faramineux de contaminations – plusieurs centaines de milliers – et l'impact sur le système de soins, qui reste relativement contenu, à un haut niveau cependant avec 3 700, voire 3 800 hospitalisations en réanimation et soins intensifs liées exclusivement au variant Omicron. Le nombre d'hospitalisations classiques reste élevé, à un niveau comparable à celui de la première vague. En revanche, le nombre d'hospitalisations en soins intensifs et en réanimation est plus faible : de l'ordre de 3 800, alors qu'il avait frôlé les 7 000 lors de la première vague. Les choses se stabilisent donc à haut niveau et notre système de santé sera donc probablement impacté jusqu'au début ou à la moitié du mois de mars. La semaine dernière, le pic a probablement été passé en Île-de-France, mais certaines régions n'y sont pas encore : je pense notamment à l'Occitanie et à la Nouvelle-Aquitaine, où la situation reste extrêmement difficile.

Pourquoi la France n'a-t-elle pas pris de mesures comparables à celles adoptées au Royaume-Uni et au Danemark ? Considérons les chiffres : leur niveau d'hospitalisations en soins intensifs rapporté à la population est beaucoup plus bas que le nôtre. Leur système de soins est beaucoup moins impacté qu'en France, où nous sommes encore « dans la vague ». Médecins et réanimateurs savent que cela va passer, mais la situation va rester tendue, notamment dans certaines régions, jusqu'à la mi-mars.

Les marqueurs que nous devons observer sont ceux de l'impact de l'épidémie sur notre système de soins : le nombre de contaminations n'est plus pertinent, car le variant Omicron n'est pas trop sévère. Ces marqueurs sont certes tardifs, mais solides pour décider une éventuelle levée des mesures de restriction. C'est sur ces marqueurs qu'il faudra essentiellement s'appuyer, à condition toutefois que nous n'assistions pas à l'apparition d'un nouveau variant et que le sous-variant BA.2 – qui devrait faire son apparition très prochainement en France – confirme bien qu'il est certes plus transmissible, mais pas plus sévère qu'Omicron.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Comment expliquez-vous cette moindre tension hospitalière dans les pays qui commencent à lever les restrictions ? Y a-t-il moins de brassages, moins de comorbidités, une population moins âgée ?

**Professeur Jean-François Delfraissy.** – L'explication est probablement multifactorielle.

Le profil des personnes hospitalisées en France a changé avec le variant Omicron. Il s'agit désormais de personnes non vaccinées, de personnes immunodéprimées – elles représentent entre 15 et 20 % des hospitalisations en soins intensifs et sont les oubliées de cette crise –, mais aussi de personnes âgées qui sont certes protégées contre les formes sévères et graves de la maladie par leur troisième dose de vaccin, mais dont l'infection par le variant Omicron vient décompenser une pathologie sous-jacente ; comme c'est le cas chaque hiver avec la grippe pour des personnes qui souffrent d'insuffisance cardiaque ou respiratoire. Or le pourcentage de personnes âgées ayant reçu leur troisième dose de vaccin est légèrement plus élevé au Royaume-Uni et au Danemark qu'en France. En dépit de tous nos efforts pour « aller vers », nous accusons toujours un retard en la matière.

Deuxième explication : le nombre de lits de soins intensifs rapporté à la population est légèrement plus élevé en Grande-Bretagne qu'en France.

Quant aux niveaux de contamination, ils sont comparables en France et au Danemark, légèrement plus faibles en Angleterre.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Quelle place le conseil scientifique a-t-il occupée dans la décision de transformer le passe sanitaire en passe vaccinal ? Comment a-t-il été formellement consulté pour analyser la situation ?

Le conseil scientifique ou certains de ses membres sont-ils parfois sollicités à titre informel ? Par qui et comment ?

J'avais une question sur le rôle du conseil scientifique dans le conseil de défense, mais vous y avez déjà répondu.

À votre connaissance, de quelles autres informations le Gouvernement disposait-il pour prendre sa décision du 17 décembre ?

**Professeur Jean-François Delfraissy.** – Il me semble vous avoir répondu dans mon propos introductif, en présentant les différents niveaux de relation entre le conseil scientifique – ou ses membres – et les autorités sanitaires et politiques.

Tout d'abord, nous entretenons des relations informelles quasi quotidiennes, par téléphone ou mail, avec les conseillers et les directeurs de cabinet du ministère de la santé, de Matignon et de l'Élysée. Avec l'arrivée du variant Omicron, nous avons ainsi été très sollicités.

En outre, en fonction de la situation, nous participons à des réunions, par exemple à Matignon en présence du Premier ministre, au cours desquelles nous discutons des avis que nous rendons, afin notamment d'expliquer les projections de Simon Cauchemez.

Il y a également les saisines formelles : nous avons ainsi été saisis sur la question du passage du passe sanitaire au passe vaccinal. Nous y avons répondu et cette réponse est publique.

Il y a enfin nos avis publics.

Les membres du conseil sont parfois sollicités à titre individuel, mais nous nous tenons au courant. Nous formons un groupe très uni, qui se réunit au moins deux fois par semaine. Les autres membres du conseil savent que je suis ici ce soir et ce que je suis amené à

vous dire. Nous sommes un panel de scientifiques d'horizons divers, avec des expertises variées : or notre véritable expertise n'est pas individuelle, mais collective, surtout dans la construction de sujets ô combien difficiles et évolutifs. L'exercice de l'intelligence collective est sans conteste le plus approprié.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Vos avis sont-ils pris par consensus ?

**Professeur Jean-François Delfraissy.** – C'est une bonne question, qui me permet de vous expliquer comment nous travaillons. Nous déterminons à l'avance vers quel résultat nous souhaitons cheminer. Par exemple, nous avons décidé de produire d'ici une quinzaine de jours un document sur la situation prévisible après mars : comment se génère un nouveau variant, comment lui opposer une immunité en population... De même, en fin de semaine, nous publierons un avis sur l'initiative « *One Health* », que nous avons élaboré depuis un certain temps, mais dont nous avons retardé la publication, le temps que la situation sanitaire s'améliore un peu. L'idée générale, la direction générale d'un nouvel avis font consensus. Ensuite, je fais un plan, je répartis les tâches, par binômes ou trinômes, en m'efforçant de mélanger les compétences. L'ensemble remonte, nous discutons, je rassemble les résultats. Je précise que nous écrivons tous nous-mêmes. J'ai refusé qu'on nous affecte de jeunes membres de l'inspection générale des affaires sociales, ou de jeunes conseillers d'État, afin de préserver une forme d'indépendance vis-à-vis des autorités sanitaires et politiques, et éviter toute forme de surveillance. Chacun corrige la version préliminaire de l'avis. Je fais la synthèse, et suis responsable du produit fini.

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Merci de votre précision, qui tranche avec l'audition précédente ! N'avez-vous pas le sentiment que le passe vaccinal arrive à contretemps ? La seule différence avec le passe sanitaire est que l'on supprime la possibilité de se tester pour conserver sa liberté de mouvement. Vous avez évoqué les profils des personnes hospitalisées. Ne regrettez-vous pas de ne pas avoir été plus loin dans la préconisation d'une obligation vaccinale ciblée ? L'allègement des contraintes est aussi une vraie question : il va bien falloir, à un moment ou à un autre, en sortir. Vous sentez-vous concerné par ce problème ? Le conseil scientifique se sent-il concerné par les libertés publiques, ou se limite-t-il à des préconisations sanitaires ?

**Professeur Jean-François Delfraissy.** – Nous aurions pu choisir de poursuivre avec le passe sanitaire, c'était une autre façon de faire. Reconnaissons ensemble que le passe sanitaire a eu un impact fort, significatif, sur l'accélération de la vaccination. Mais on a mieux compris, depuis juin et juillet 2021, ce que faisaient les vaccins, et ce qu'ils ne faisaient pas. Nous savons à présent qu'ils sont extrêmement solides pour protéger contre les formes sévères et les formes graves, surtout après la troisième dose, mais que leur capacité à protéger contre la transmission est plus faible, plus labile que ce que nous avons d'abord cru – de plus, elle a tendance à diminuer rapidement.

Dans le même temps, l'effort considérable en faveur de la vaccination a abouti : aujourd'hui, 35 millions de personnes ont reçu une troisième dose en France. Nous devons aller encore plus loin, et accélérer, car le vaccin est la pierre angulaire de la réponse au covid – même si ce n'est pas la seule, comme le conseil scientifique l'a redit à plusieurs reprises. Nous ne pouvons pas tout fonder sur le vaccin, il faut aussi un certain nombre de mesures individuelles de protection, faisant appel à une forme de régulation citoyenne, comme nous l'avons écrit dans notre dernier avis.

Le passe vaccinal arrive-t-il à contretemps ? Je ne le pense pas, au vu de la situation sanitaire. En effet, si nous observons le tout début d'une décrue d'Omicron, en termes de niveau de contamination, le nombre d'hospitalisations classiques continue d'augmenter, avec un noyau dur de 3 700 lits de soins continus, ce qui est très important. Il est urgent de protéger le système de soins. Pour l'instant, donc, le passe vaccinal m'apparaît être un élément de réponse cohérent – non pas suffisant, mais cohérent – à la situation sanitaire.

Le conseil scientifique se préoccupe-t-il de l'allègement des contraintes ? Est-il intéressé par les libertés publiques ? Je suis un citoyen comme vous. Évidemment, la restriction des libertés individuelles m'interpelle. Mais je comprends qu'elle a pour but le respect de notre liberté collective, celle du vivre-ensemble. Je suis aussi le président du Comité consultatif national d'éthique (CCNE)... Il est donc bien évident que l'enjeu des libertés individuelles m'émeut. Toute ma vie, je garderai en tête ce qui s'est passé dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) en mai et juin 2020, c'est-à-dire après le premier confinement. Au nom de la santé, on a probablement laissé passer de l'humanité. Cette question m'interpelle profondément.

Je sais, aussi, qu'il est toujours plus facile, comme en médecine, de prescrire de la restriction que de la liberté. Heureusement que vous êtes là pour nous interpeller sur ce point !

Au fond, la meilleure réponse à votre question sera de relire la dernière phrase de plusieurs de nos derniers avis : « Le conseil scientifique rappelle une nouvelle fois que les dispositions encadrant le passe vaccinal devront être appliquées en cas de besoin avec cohérence et proportionnalité et tenir compte au cours du temps d'une possible amélioration de la situation sanitaire. »

Nous devons, en effet, nous interroger sur la levée des restrictions. Pour l'instant, ce n'est pas le moment. Et n'oubliez pas qu'en octobre dernier, nous avons souhaité aller vers de la liberté, et que nous sommes tombés sur deux variants.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Quels sont les critères de sortie du passe vaccinal ? Y a-t-il un nombre de lits de soins critiques à franchir à la baisse ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – On disait au début que le vaccin protégerait des contaminations, qu'il diviserait par dix. Or nous connaissons tous des personnes qui ont reçu trois doses et sont contaminées. Comprenez-vous, dès lors, qu'il soit compliqué pour nos concitoyens de comprendre qu'on puisse prendre le train avec un passe vaccinal, alors même qu'on est peut-être positif sans le savoir, car asymptomatique, quand le passe sanitaire aurait imposé, en l'absence de vaccin, de se faire tester ?

Le rapprochement des doses inquiète, aussi. Après les deux premières, on a obtenu un passe sanitaire. Il fallait ensuite une troisième pour le passe vaccinal, et l'on parle désormais d'une quatrième, le tout avec des intervalles entre les doses qui se réduisent sans cesse. C'est tout à fait différent de ce qu'on a connu avec les autres vaccins, y compris celui de la grippe.

Comment le président du CCNE que vous êtes réagit-il aux propos selon lesquels on devrait faire participer les non-vaccinés à la prise en charge des soins ?

**Professeur Jean-François Delfraissy.** – Je vais commencer par votre dernière question : je pense qu'avoir tenu de tels propos est une erreur. Vous savez comme moi que les

soignants, et notamment – mais pas seulement – ceux qui sont en soins intensifs, sont dans une situation extrêmement tendue. Ils sont fatigués, et tout le système de soins est en difficulté, pour de multiples raisons, qui n’ont pas toutes commencé avec la crise sanitaire. Après deux ans, d’ailleurs, nous ne pouvons plus parler de crise.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Oui, c’est devenu un mal chronique.

**Professeur Jean-François Delfraissy.** – Évidemment, nous devons préserver notre système français de soins, ouvert, et ne pas réclamer qu’on fasse payer aux non-vaccinés tout ou partie de leur traitement. Après tout, on ne parle pas de faire payer le traitement d’un cancer du poumon à quelqu’un qui a fumé toute sa vie, ni les soins qu’on prodigue après un accident aux gamins qui se plantent sur le périphérique... Personne, à mon avis, ne pense sérieusement cela parmi les médecins et les réanimateurs. Je sais qu’il est parfois difficile de prendre en charge les non-vaccinés et leurs familles, mais nous sommes médecins, c’est notre métier, nous avons une déontologie, la question ne se pose pas : les non-vaccinés sont des citoyens comme les autres !

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Et ils ne sont pas dans l’illégalité...

**Professeur Jean-François Delfraissy.** – Pour autant, nous devons les pousser à se faire vacciner. À cet égard, le passe vaccinal est utile. Mais de là à ne pas rembourser les soins... C’est hors de question. Pour être clair, et qu’il n’y ait pas d’ambiguïté, c’est hors de question pour la quasi-totalité des médecins.

Le conseil scientifique comprend-il la difficulté à faire passer le message sur les vaccins ? Oui, bien sûr. Je le vois bien dans ma propre famille, ou parmi mes amis : je ne suis pas déconnecté du monde, j’entends comme vous ce que pensent et disent les gens.

La difficulté est que l’évolution des connaissances est très particulière dans cette pandémie. Lors des pandémies antérieures, nous avons davantage de temps pour essayer de comprendre. Elles posaient d’ailleurs des problèmes similaires de méconnaissance et d’interprétation. Mais la temporalité ne se comptait pas en semaines ou en mois, mais en années. Ainsi, avec le VIH, nous avons connu une période extrêmement compliquée où l’on ne comprenait pas si être séropositif, c’était être protégé, ou non. Nous y avons mis le temps, mais nous avons résolu la question.

Il est vrai qu’on a cru un moment que le vaccin protégeait contre les formes sévères et les formes graves, et qu’il protégerait contre les infections. Malheureusement, ce n’est pas le cas. Il protège contre les formes sévères et les formes graves, en particulier après une troisième dose et chez les populations les plus âgées, mais la protection contre l’infection est relativement labile. Il protège, tout de même : après une troisième dose, pendant une période de trois mois, on est protégé contre la transmission. Mais nous avons tous vu autour de nous des personnes ayant reçu une troisième dose et qui ont attrapé Omicron... C’est compliqué, je vous l’accorde, de faire passer à nos citoyens l’idée que les vaccins, qui protègent très clairement contre les formes sévères et les formes graves, ne protègent pas très bien contre la transmission.

Je donne assez peu d’interviews en ce moment parce que je pense qu’il faut se calmer. Mais j’ai été amené à parler, même si un professeur de médecine ne devrait jamais dire cela, d’une forme de vaccin-médicament.

Sur quels critères recommanderons-nous la levée des restrictions ? Je ne vous répondrai pas, car je ne sais pas. Nous devons prendre un peu de temps. La situation hospitalière et les chiffres qui la décrivent seront le nerf de la guerre, je pense : taux d'occupation des lits en soins intensifs et en réanimation, évolution des hospitalisations classiques et, aussi, nombre de contaminations. Bien sûr, à 300 000 ou 400 000 contaminations par jour, ce dernier ne veut pas dire grand-chose. Mais s'il redescend autour de 50 000 ou 100 000, ce qui nous permettra de reprendre une stratégie « tester, tracer, protéger », et qu'on voit brutalement repartir la cinétique de contamination, cela voudra dire quelque chose.

Un autre critère, bien sûr, sera l'acceptabilité des mesures par nos concitoyens, qui est fondamentale depuis le début de la crise. Pour l'instant, les Français ont accepté des choses extraordinaires. Jusqu'à quel point ? À cet égard, l'explication vis-à-vis de nos concitoyens est vitale.

**Mme Annick Jacquemet.** – Vous avez évoqué des données recueillies dans plusieurs Ehpad à Lille et montrant, chez des patients vaccinés au mois de septembre, une profonde diminution du nombre d'anticorps début janvier, ce qui suggère une baisse de l'efficacité du vaccin après la dose de rappel. Lors d'une précédente audition, on nous avait dit qu'il n'y avait pas de rapport entre le taux d'anticorps et la protection conférée par le vaccin. Ai-je mal compris ?

Certains médecins se demandent si l'administration de plusieurs doses de vaccin, à intervalles rapprochés, ne favoriserait pas le déclenchement éventuel de maladies auto-immunes. Qu'en pensez-vous ?

**M. René-Paul Savary.** – Parmi les critères pour supprimer le passe sanitaire, la résorption des déprogrammations a-t-elle une place ?

**Professeur Jean-François Delfraissy.** – Les déprogrammations sont un problème très important. Nous le disons bien dans notre dernier avis, où elles figurent comme un enjeu majeur de ce printemps. Nous commençons à disposer de données en France, qui nous permettront d'avoir une vision plus précise que les propos habituels sur la santé mentale ou les dépistages du cancer, souvent contrebalancés par, ceux sur la diminution du nombre d'accidents de la route, ou l'accroissement de la qualité de l'air dans les villes.

Or je viens de recevoir une série de données, qui viennent de l'Institut national du cancer, de Santé publique France, de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), et de l'école de santé publique de Rennes. S'y ajoutent aussi quelques données d'origine étrangère. Nous commençons donc à disposer de bases solides et scientifiques. Seul bémol : toutes les données concernent l'année 2020. Or le conseil scientifique craint que la nature des déprogrammations n'évolue en 2022 : à mesure que l'impact sur la réanimation diminuera, et que celui sur les hospitalisations augmentera, nous aurons davantage de déprogrammations médicales que de déprogrammations chirurgicales. Déjà, on observe une tension dans les hôpitaux entre les différentes équipes. Des chirurgiens veulent opérer, avec raison, des patients qui en sont à leur deuxième ou troisième déprogrammation, des médecins veulent disposer de leur cycle de chimiothérapie, ou de prise en charge de maladies auto-immunes...

Mon sentiment, en tant que médecin, est qu'il n'y a pas eu de drame dans la prise en charge oncologique, par exemple, où le travail a été accompli, mais qu'il y a eu des retards

sur certains grands examens radiologiques, sur les coloscopies, bref sur tout ce qui tourne autour de la prévention et du dépistage. Le système français, quoi qu'on dise, est solide.

Les déprogrammations sont un bon critère, vous avez raison, mais comment les mesurer ? Pour l'instant, je ne sais pas.

Vous avez raison, une première étude, menée par des équipes lilloises, montrait que des personnes âgées vaccinées en septembre avaient des niveaux d'anticorps bas en janvier. Cela ne signifie pas qu'elles ne sont pas protégées : on ne parle plus des Ehpad pour le covid-19... Grâce au niveau de vaccination extraordinaire dont leurs résidents ont bénéficié, une immunité de type T les protège en partie, mais pas contre la transmission. En tout cas, la protection contre les formes sévères et les formes graves semble tenir. C'est une question que je suis avec une particulière attention : n'étant pas encore dans un Ehpad, mais ayant déjà un certain âge, j'ai été vacciné contre la troisième dose début septembre, et je me suis demandé s'il ne fallait pas envisager une quatrième dose.

Le comité d'orientation de la stratégie vaccinale a considéré que nous ne disposons pas de données suffisamment solides pour le préconiser. Nous ne disposons pas encore, notamment, des données israéliennes, et il ne faudrait pas créer de la confusion. Nous verrons pour la suite en fonction de l'évolution de la situation.

Oui, toute vaccination peut, indirectement, chez un sujet génétiquement prédestiné à faire une maladie auto-immune, être un facteur qui joue un rôle. De même, un certain nombre de lupus surviennent après exposition au soleil pendant l'été, après une prise d'oestrogénostatifs. Le vaccin peut être source de stimulation immunitaire et, quand on est génétiquement prédestiné, il peut déclencher une auto-immunité. La répétition des doses accroît-elle le risque ? Je ne sais pas. Nous n'avons jamais vacciné de façon répétée comme nous le faisons actuellement. Ce que je sais, c'est que ces vaccins protègent de façon très significative, solide et durable contre les formes sévères et les formes graves. À titre personnel, donc, je continuerai à me faire vacciner si cela me protège contre une forme sévère et contre une forme grave : dans le rapport bénéfice-risque, cela me semble un élément essentiel.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – C'est peut-être moins vrai pour les jeunes... Merci beaucoup, et à bientôt !

*La réunion est close à 18 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](#).*

**Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 8 h 30.*

**Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition du Pr Arnaud Fontanet, épidémiologiste à l'Institut Pasteur et membre du conseil scientifique, de M. Simon Cauchemez, responsable du laboratoire de modélisation mathématique des maladies infectieuses de l'Institut Pasteur et membre du conseil scientifique, et de Mme Vittoria Colliza, directrice de recherche à l'institut Pierre-Louis d'épidémiologie et de santé publique de l'Inserm**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous entendons ce matin le professeur Arnaud Fontanet, épidémiologiste à l'Institut Pasteur et membre du conseil scientifique, M. Simon Cauchemez, responsable du laboratoire de modélisation mathématique des maladies infectieuses de l'Institut Pasteur et membre du conseil scientifique, et Mme Vittoria Colliza, directrice de recherche à l'institut Pierre-Louis d'épidémiologie et de santé publique de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm).

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

Cette mission d'information n'a pas vocation à refaire le débat sur le passe vaccinal. La question a été tranchée par le Sénat, qui l'a adopté à une large majorité.

Il s'agit plutôt de vérifier qu'un instrument conçu dans un contexte donné, avec un variant donné, est toujours adapté quelques semaines plus tard, alors que nous avons en quelque sorte changé d'épidémie.

Notre objectif de ce jour, conformément à la trame qui vous a été remise, est triple. Il porte à la fois sur la méthode et les résultats de ces modélisations, mais aussi sur leur impact sur les prises de décision.

Le passe vaccinal a en effet été décidé sur le fondement de modélisations réalisées en décembre. Vous pourrez nous indiquer en quoi, rétrospectivement, les observations ont pu différer des modélisations et ce qui explique ces écarts.

Enfin, nous sommes évidemment très désireux que vous nous exposiez vos anticipations sur la période à venir.

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

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

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Vittoria Colizza, M. Simon Cauchemez et le professeur Arnaud Fontanet prêtent successivement serment.*

**M. Simon Cauchemez, responsable du laboratoire de modélisation mathématique des maladies infectieuses de l'Institut Pasteur et membre du conseil scientifique.** – La modélisation est un processus dynamique, qui évolue à mesure que de nouvelles données apparaissent.

C'est en mai-juin 2021 que nous avons commencé à modéliser ce qui se passerait à l'automne, avec une population partiellement vaccinée.

Nos modélisations ont montré qu'une couverture vaccinale très élevée serait nécessaire – un taux de 70 %, par exemple, ne suffirait pas à contrôler l'épidémie. La question des moyens d'assurer cette couverture relève non pas de la modélisation, mais du champ du politique, avec la contribution des sciences sociales. Les modèles montraient simplement un besoin de couverture très élevée.

Comment maximiser le contrôle de l'épidémie tout en minimisant les contraintes pour la société ? Si une partie de la population contribue davantage aux infections et aux transmissions, la cibler par des mesures spécifiques peut permettre de maximiser le contrôle, tout en réduisant les contraintes sur l'ensemble de la société.

Appliqués au covid, nos modèles ont montré que demander à tous les Français de réduire leurs contacts de 20 % aurait le même résultat que de demander la même chose aux seuls non-vaccinés. Ces questions débordent naturellement le domaine de la modélisation.

Enfin, sur la foi de ces modélisations, nous nous attendions, dans une population dont les adultes sont bien vaccinés, à ce que les enfants contribuent davantage à l'épidémie qu'au cours des vagues précédentes, car ils sont moins protégés.

Durant l'été, il est apparu que la couverture vaccinale serait plus élevée qu'attendu ; en revanche, l'efficacité du vaccin contre l'infection diminuait au cours du temps.

Aux mois de septembre et octobre, l'effet bénéfique des mesures ciblées s'est confirmé, mais la diminution de la protection assurée par le vaccin dans le temps aussi : nous avons donc souligné la nécessité que les personnes vaccinées continuent à respecter les gestes barrières.

À l'automne, nous avons commencé à prendre en compte dans nos modèles la décroissance de l'immunité assurée par les vaccins, ce qui est une tâche assez complexe. Nous avons ainsi pu évaluer l'efficacité, face à la vague Delta, d'une stratégie fondée sur les doses de rappel.

C'est au mois de novembre, alors que nous pensions être parvenus à des modélisations assez abouties, qu'est arrivé le variant Omicron, véritable extraterrestre. Le nombre de cas doublait tous les deux jours, ce qui est un rythme jamais observé, même au cours de la première vague.

Nous nous attendions donc à des centaines de milliers d'infections en janvier, ce qui nous a conduits à donner l'alerte sur les problèmes de ressources humaines que cela pourrait entraîner. L'impact sur le système de santé était plus incertain : très rapidement sont

apparus des signes d'une moindre sévérité, mais nous ne savions pas dans quelle mesure. Il en résultait une grande incertitude, avec une palette très large de scénarios en fonction de la sévérité d'Omicron.

Avec une ou deux semaines de recul supplémentaires, nous avons pu produire de nouvelles projections, en mettant en avant certains scénarios qui se sont révélés assez proches de ce qui s'est passé.

Avant la pandémie, les échanges entre équipes de modélisateurs étaient peu nombreux ; il est vrai qu'un nombre limité d'équipes travaillaient sur le sujet. Ils se sont considérablement renforcés pendant la pandémie : ainsi nous échangeons toutes les semaines avec l'équipe de Vittoria Colizza.

Dès 2020, un groupe d'échanges informel d'équipes travaillant sur la modélisation du covid-19 s'est constitué. Ce groupe s'est aujourd'hui structuré dans une action coordonnée de l'ANRS-Maladies infectieuses émergentes, qui couvre la modélisation des maladies infectieuses en général. L'objectif est de créer une communauté forte dans cette discipline, et de faciliter les collaborations au sein de cette communauté, mais aussi avec les autres acteurs.

**Mme Vittoria Colizza, directrice de recherche à l'Institut Pierre-Louis d'épidémiologie et de santé publique de l'Inserm.** – Nous utilisons, pour nos modélisations, les données de mobilité issues d'Orange, avec le traçage des téléphones mobiles, et les données de contact grâce à une collaboration avec Facebook. Une épidémie se propage, par définition, sur un tissu social ; d'où l'intérêt d'étudier comment évoluent les contacts et les mobilités, par exemple pendant les vacances scolaires.

Lors de la vague Alpha, au printemps 2021, nous avons ainsi étudié les réductions de mobilité induites par les restrictions, pour évaluer l'impact épidémiologique et sanitaire des limitations des libertés individuelles, en relation avec les données fournies par Santé publique France. À cette époque, la vaccination en était à ses débuts, et le rythme de vaccination était un élément important dans le modèle.

Entre le mois de juin et début juillet, nous avons mis en place un modèle reposant sur les contacts de l'été précédent, avec l'hypothèse qu'ils seraient les mêmes en 2021. Nous savions déjà que le variant Delta se propageait rapidement ; les modèles ont permis d'anticiper une vague d'ampleur si le rythme de la vaccination n'était pas accéléré.

Les données nous ont également permis d'anticiper l'invasion spatiale du variant Delta.

Au début de l'été, les flambées épidémiques étaient cantonnées à certains départements. Sur la base des déplacements observés l'année précédente, d'une estimation de l'immunité acquise dans chaque département, des données de vaccination en première et deuxième doses selon les tranches d'âge, des caractéristiques connues du variant, nous avons développé une anticipation des risques de flambée épidémique pendant l'été. Dans le Sud et le Sud-Est, il y avait un sur-risque à cause d'une immunité acquise moindre et des déplacements estivaux. *A posteriori*, c'est ce qui a été observé, avec une variation dans l'impact épidémique de la vague en fonction des départements, à cause de l'immunité acquise, mais aussi de taux de vaccination très inégaux.

De juin à aujourd'hui, nous avons développé un modèle de l'impact de l'épidémie en milieu scolaire. Les enfants ne sont pas encore massivement vaccinés, et avant l'été 2021, c'était également le cas des adolescents. Nous avons étudié la propagation du virus en milieu scolaire, et évalué plusieurs protocoles de sécurisation des écoles, en comparant leur efficacité avec celle de la vaccination. Nous avons fourni ces résultats au Sénat.

Nos projections étaient fondées sur les premières estimations de l'efficacité vaccinale sur les adolescents. Nous avons conclu que la couverture vaccinale assurait une protection collective en milieu scolaire : en plus de protéger les individus contre les formes graves, elle a un impact sur la circulation virale. Ces conclusions ont évolué avec les éléments sur la baisse de l'efficacité vaccinale dans le temps et l'arrivée des nouveaux variants. Nous estimons en ce moment l'impact des protocoles en place contre Omicron.

Nous utilisons pour les modélisations les données de contact, de mobilité, les données issues de la surveillance épidémiologique et sanitaire et les données de vaccination. C'est ce qui nous permet de bien décrire la propagation des variants. Nous avons aussi besoin d'estimations du temps qui s'écoule entre une première infection et la suivante, de la période d'incubation, qui, de la souche historique à Omicron, n'a cessé de se réduire, ce qui a un impact sur la rapidité d'évolution de l'épidémie. Nous utilisons aussi des estimations sur la transmissivité, la contagiosité des variants, et l'évasion immunitaire, c'est-à-dire leur capacité à échapper à l'immunité acquise par une infection précédente ou par la vaccination. Omicron présente notamment une capacité d'évasion immunitaire plus élevée que les précédents variants.

Enfin, nous prenons en compte la gravité, à travers le taux d'hospitalisation par tranche d'âge, ainsi que l'efficacité de la vaccination. Sur ce dernier point, l'évaluation est très dynamique, le rapport entre le vaccin hôte et le variant évoluant au cours du temps en fonction de l'immunité acquise, mais aussi du variant lui-même. À l'été 2021, les premiers résultats venus d'Israël et du Royaume-Uni montraient une perte d'efficacité du vaccin dans le temps, mettant ainsi en évidence la nécessité d'une troisième dose.

L'incertitude de ces modèles provient d'abord des comportements humains : c'est le tissu social qui détermine la propagation de l'épidémie. Or il est difficile de prévoir comment la population répond à une situation épidémique qui évolue ; c'est pourquoi nous nous appuyons sur des tendances observées dans le passé pour construire des hypothèses plausibles.

À son arrivée, un variant présente de nombreuses inconnues en termes de gravité et de transmissivité notamment. Ses caractéristiques sont dégagées au fil du temps, ce qui fiabilise les modèles.

Enfin, il faut citer l'incertitude sur l'efficacité vaccinale, qui nécessite de construire un historique sur une période assez longue pour mettre en évidence, par exemple, une décroissance dans le temps.

Les scénarios établis sont des projections sur la base de nos hypothèses de départ. Nous partons des conditions existantes, en termes de comportement, de vaccination. Nous considérons aussi les déviations, avec des hypothèses plausibles qui nous permettent d'envisager plusieurs scénarios.

Ces modélisations fournissent un portfolio de possibilités pour l'aide à la décision.

Nous revenons aussi sur les projections du passé, en faisant des comparaisons entre ce qui a été projeté par le modèle et ce qui a été observé. Cela nous permet d'améliorer la modélisation dans les étapes suivantes.

J'ai apporté une expertise ponctuelle au conseil scientifique, sollicitée sur des questions spécifiques relatives à la vaccination, à l'impact des mobilités, à la propagation dans les écoles, à l'invasion spatiale. Depuis le début de la pandémie, nous tenons des réunions toutes les deux semaines avec Santé publique France pour partager nos travaux en cours, mais aussi pour mettre en évidence les points les plus importants à aborder.

Nous avons des réunions hebdomadaires avec le cabinet du ministre des solidarités et de la santé, afin de fournir des modélisations utiles aux décideurs publics.

Nous avons été auditionnés plusieurs fois par la Haute Autorité de santé (HAS) sur la vaccination, plus précisément la priorisation des campagnes et la stratégie de vaccination réactive et, en décembre 2021, sur la vaccination des enfants. Nous nous sommes appuyés pour cela sur les modèles réalisés par Simon Cauchemez.

Enfin, le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) nous a auditionnés sur la vaccination des enfants, également en décembre 2021.

En juin dernier, nous avons réalisé, pour le compte de la mission commune d'information du Sénat chargée d'évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités, deux études sur la vaccination, avec des scénarios sur son impact pour les populations et les établissements scolaires à l'automne 2021.

Nos rapports techniques, nos papiers, nos *pré-print* avant revue d'experts sont mis à la disposition du public sur le site internet du laboratoire.

**Pr Arnaud Fontanet, épidémiologiste à l'Institut Pasteur et membre du conseil scientifique.** – Nous disposons pour le moment d'éléments assez ténus sur l'efficacité du passe sanitaire.

La vague Delta est arrivée en mai-juin 2021, entraînant un pic épidémique pendant l'été, autour du 19 juillet où le taux de reproduction ( $R$ ) a atteint 2,1. La transmission a ensuite diminué, le  $R$  passant en dessous de 1 dans la première quinzaine d'août.

Le facteur déterminant dans la propagation du virus a été la réouverture des lieux publics, le virus se transmettant surtout chez les plus jeunes. L'Euro de football y a aussi contribué, par les rassemblements qu'il a suscités : se rassembler devant un match, dans des lieux fermés, souvent en chantant et en criant, se traduit par des transmissions importantes. L'étude ComCor a ainsi documenté, entre le 9 juin et le 9 juillet, soit la période de l'Euro, des risques très élevés dans les soirées en intérieur, dans les bars en intérieur, chez les moins de quarante ans et chez les hommes.

Dans les lieux de réunion, aucun sur-risque n'a été observé après l'introduction du passe sanitaire, mais il est difficile de dissocier son effet des mesures générales d'aération et de distanciation prises dans ces lieux. Dans les discothèques, le risque de transmission a toujours été plus élevé pendant leur période d'ouverture.

Il est difficile d'évaluer l'effet du passe sanitaire parce que la vague Delta était déjà en reflux au moment de son introduction. Les mesures d'aération, la sécurisation ont aussi joué un rôle.

À l'automne, la vague Delta a repris, un peu plus tardivement chez nous que chez nos voisins. Dès le mois de novembre, le risque a à nouveau augmenté chez les moins de quarante ans, dans les bars, dans les trains. En revanche, nous n'avons pas vu reprendre la circulation du virus dans les restaurants : soit grâce à de meilleures conditions d'aération ou à des mesures de distanciation, soit grâce au passe sanitaire.

Dans le cadre de l'étude ComCor, les personnes diagnostiquées positives dans la base SI-DEP reçoivent un courriel de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) leur demandant, s'ils souhaitent participer à l'étude, de renseigner un ensemble de variables d'environnement : famille, enfants scolarisés, *etc.* Ces données sont ensuite comparées à celles d'un groupe témoin au profil similaire fourni par Ipsos. Cela nous permet ensuite de déterminer si certains lieux sont davantage fréquentés par les personnes infectées.

Nous sommes conscients des limites de cette étude. Néanmoins, à la lumière d'une comparaison avec les résultats de la littérature internationale, les éléments de conclusion que j'ai cités paraissent plausibles au regard de ce que nous connaissons de la transmission du virus. Aucune autre étude ne permet de déterminer l'effet du passe sanitaire.

Théoriquement, le fait de limiter l'accès à certains lieux à risque aux personnes vaccinées ou testées négatives doit réduire le risque de transmission. Il faut cependant tenir compte des faux négatifs, des faux passes, de la perte d'efficacité du vaccin dans le temps.

Mais il existe un autre élément d'appréciation du passe sanitaire : a-t-il incité à la vaccination ? Là encore, nous avons peu d'éléments de réponse. Un groupe d'économistes dirigés par Miquel Oliu-Barton a tenté de quantifier l'évolution de la couverture vaccinale à partir de l'annonce du passe sanitaire. Un simple examen des courbes de contamination le laisse supposer. L'équipe de Miquel Oliu-Barton a évalué à 13 le nombre de points gagnés dans la couverture vaccinale. Avec ses projections sur la théorie de la diffusion de l'innovation et des comparaisons avec des pays voisins qui n'ont pas mis en place le passe sanitaire, c'est à ma connaissance l'étude la plus fouillée sur le sujet.

Grâce à ces 13 points, le nombre d'hospitalisations aurait baissé de 32 000 entre fin juin et fin décembre 2021, ce qui aurait permis d'éviter 4 000 décès. L'impact sur le PIB a été estimé à 0,6 point, soit 6 milliards d'euros. Ces résultats sont disponibles en ligne. J'ai participé à l'étude à titre consultatif, notamment sur la construction du modèle.

Nous ne disposons pas d'une évaluation de l'impact du passe vaccinal. Nous passons notre vie à douter et à tenter d'améliorer nos modèles. Merci d'envisager notre travail, qui repose sur les seules données à disposition, avec indulgence.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Merci pour ces présentations très fouillées et pour votre conclusion, qui contraste agréablement avec les discours pétris de certitudes qu'on entend souvent sur les plateaux de télévision...

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – Nous cherchons à comprendre sur quels fondements la décision de passer du passe sanitaire au passe vaccinal a été prise. Y a-t-il des projets de modélisation de l'impact de ce changement ?

Le ciblage de la vaccination sur les personnes fragiles, avec comorbidités, qui ont le plus de risques de se retrouver en soins critiques, n'a pas été envisagé. Savez-vous pourquoi ?

Y a-t-il des modélisations de la sortie du passe vaccinal ? Comme l'a dit le professeur Delfraissy, il est souvent plus facile de prescrire que de diminuer les doses...

**M. Simon Cauchemez.** – Nous n'avons pas de données pour le passe vaccinal. Je ne suis pas sûr qu'on en produise davantage. Nos modélisations sont assez conceptuelles : elles mesurent l'effet d'une diminution des contacts, mais n'évaluent pas précisément un outil donné.

Début 2021, dans une situation où le nombre de doses était limité, nous avons comparé différentes stratégies : fallait-il tout donner aux plus fragiles ou partager avec la population générale ? Nous avons relancé ce type d'études concernant le rappel.

Dans ce nouveau contexte, nous allons chercher à savoir s'il est préférable de cibler la vaccination des plus fragiles.

Nous nous posons déjà la question de la sortie au printemps dernier. Elle se pose de nouveau après l'énorme vague Omicron.

L'équilibre avec le respect des libertés publiques fait partie des préoccupations du conseil scientifique.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – À quelle fréquence êtes-vous sollicités par le Gouvernement et par quels canaux ? Transmettez-vous vos travaux au Gouvernement pour relecture avant publication ?

Quel regard portez-vous sur votre participation au débat public en général et comme appui à des décisions politiques ?

Vous nous avez indiqué qu'il était trop tôt pour analyser l'impact du passe vaccinal. Mais procéderez-vous à cette analyse ?

**Pr Arnaud Fontanet.** – Simon Cauchemez et moi participons au conseil scientifique. Son rôle a été d'anticiper avant tout l'impact de chaque vague sur le système hospitalier. Notre objectif principal à nous, professionnels du monde de la santé, est d'éviter que l'hôpital ne puisse plus admettre de patients ou qu'il doive en déprogrammer d'autres.

Les études de l'équipe de Simon Cauchemez ont consisté à déterminer l'impact en termes de saturation hospitalière non pas de telle ou telle mesure en particulier, mais de tel ou tel niveau de diminution des contacts.

Les travaux de Vittoria Colizza nous ont permis d'identifier les mesures susceptibles d'atteindre ces niveaux de diminution. Pour vous donner des ordres de grandeur, la situation actuelle correspondrait environ à une diminution des contacts de 20 %, un couvre-feu à une baisse de 50 % et un confinement à 70 ou 80 %.

Notre travail, en tant que conseil scientifique, s'arrête là. Notre groupe est multidisciplinaire, mais le choix des mesures permettant d'atteindre cette diminution des

contacts de 20 %, de 50 %, de 80 % ne dépend pas de nous, mais du Gouvernement, qui tient compte d'autres critères, comme l'économie, le moral des Français ou l'éducation des enfants.

L'apparition du variant Omicron nous a forcés à beaucoup travailler pendant les fêtes de fin d'année. Nous devons réunir le plus d'informations possible en un temps limité sur de nombreuses questions : en quelle mesure est-il moins virulent et plus transmissible que le Delta ? Quelle est l'efficacité du vaccin contre lui ? Nous avons dialogué avec nos collègues sud-africains, anglais et danois pour connaître leur vécu de scientifiques, mais aussi de cliniciens. Nous avons mis toutes ces informations dans des modèles pour présenter les scénarios les plus plausibles au Gouvernement.

En tant que chercheurs, nous avons des contacts avec le ministère de la santé de façon presque informelle, jusqu'à une fois par semaine en période de crise, un peu moins le reste du temps. Nous sommes également invités à des réunions avec des membres du cabinet du Premier ministre tous les trois mois environ.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – J'ai bien entendu vos doutes, vos incertitudes. Vous êtes une aide à la décision, mais celle-ci reste bel et bien politique.

Comment évaluer l'efficacité du passe vaccinal aujourd'hui et dans la durée ? Est-il pertinent de retenir le nombre de cas et de cas en soins intensifs pour choisir les outils de gestion de la crise ? C'est ce critère qui avait été retenu pour déterminer la sortie des confinements.

Le passe vaccinal, qui avait été imaginé fin 2021 pour lutter contre le variant Delta, est-il adapté à la situation actuelle, où prédomine le variant Omicron ?

Que sait-on du sous-variant BA.2 ?

**Pr Arnaud Fontanet.** – L'évaluation du passe vaccinal se heurtera aux mêmes obstacles que celle du passe sanitaire : il y a toujours d'autres variables telles que l'aération, la distance physique, le changement de comportement des consommateurs dans les bars et les restaurants... Mais le fait d'interdire l'accès de personnes infectées à certains lieux est *a priori* une bonne chose.

Le passe vaccinal a aussi un effet d'incitation à la vaccination – l'étude de Miquel Oliu-Barton l'a montré. Existerait-il des modèles plus efficaces de ce point de vue ? N'étant pas spécialistes des sciences comportementales, il nous est difficile de répondre.

Mais la vaccination est un progrès, y compris contre la transmission du virus. Six mois après la deuxième dose, vous n'êtes plus protégé ; mais si vous faites le rappel, vous êtes protégé à 70 % contre Omicron. La protection reste de 50 % trois mois après.

La vaccination joue aussi un rôle majeur dans la protection contre les formes sévères : un mois après votre première dose, vous divisez par deux le risque de forme grave ; un mois après la deuxième dose, vous le divisez par trois ; et après le rappel, vous le divisez par dix ! Tout ce qui pourra être fait pour obtenir la meilleure couverture vaccinale possible avec des rappels à jour est donc essentiel.

Car oui, nous aurons de nouveaux variants. Le variant BA.2, sous-variant d'Omicron, est plus transmissible ; nous n'avons pas d'élément pour penser qu'il serait plus sévère, mais le plus grand nombre de transmissions entraînera mécaniquement un plus grand

nombre de cas graves. Il circule très peu sur le territoire français, sauf en Nouvelle-Aquitaine. Malheureusement, l'expérience de nos voisins indique qu'il pourrait rapidement se répandre : la Grande-Bretagne a beau avoir connu une vague Omicron très importante, le BA.2 y circule aujourd'hui beaucoup.

On peut espérer qu'il n'y aura pas de nouvelle vague. Le pic des cas a été constaté le 24 janvier. Or on considère qu'il y a un décalage de cinq jours entre la contamination et sa constatation par un test : trois jours et demi pour voir apparaître des symptômes et un jour et demi pour se faire tester. Le pic réel de contamination a donc eu lieu le 19 janvier, celui des hospitalisations le 28 janvier. Nous sommes donc dans une période encore très fragile de diminution. Nous avons toutes les raisons d'espérer que cela va continuer en février. Mais on peut craindre que BA.2 ne la rende moins longue qu'escompté.

**Mme Vittoria Colizza.** – Une étude danoise publiée il y a deux jours sur plus de 8 000 foyers infectés par BA.1 et BA.2 estime ce dernier 30 % plus contagieux que BA.1. Sa capacité d'échappement immunitaire n'est pas encore analysable avec les données disponibles.

Ce variant aurait été responsable d'une augmentation très rapide du nombre de cas après un plateau au début de janvier.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Une étude publiée dans *The Lancet* fait état d'écart de taux d'infection entre différents pays pour beaucoup inexplicables, un critère important étant la confiance dans le Gouvernement... Cela semble étrange, mais comme c'est publié dans une revue sérieuse... Pouvez-vous nous en parler ?

Nous avons bien compris ce qui a motivé la décision du Gouvernement : comme la vaccination obligatoire était trop compliquée à contrôler, il a choisi une autre manière de contraindre davantage les non-vaccinés... Même s'il est difficile ensuite d'expliquer à la population que des vaccinés peuvent se contaminer...

La couverture vaccinale va progresser, mais elle n'atteindra pas 100 %. Avez-vous identifié un seuil au-delà duquel elle est suffisante ? Avez-vous déterminé un seuil de saturation des hôpitaux ? Ce qui manque, c'est moins les lits que le personnel. Beaucoup de soignants ont quitté l'hôpital.

**M. Alain Milon.** – Malgré votre expertise incontestable et incontestée, le parcours décisionnel a été chaotique, voire frileux, passant d'une vaccination conseillée au passe sanitaire et finalement au passe vaccinal.

Avez-vous demandé au Gouvernement de mettre en place une obligation vaccinale ? Trop d'expertise n'entraîne-t-elle pas la frilosité ? Dans les médias, avons-nous assisté à une guerre des ego ? Puisque nous pourrions arriver à la fin de l'épidémie : si c'était à refaire, referiez-vous tout de la même façon ?

**Mme Florence Lassarade.** – Merci pour votre expertise qui nous éclaire.

On constate souvent des discordances entre test PCR, antigénique et autotest. Un test positif pourrait décaler la deuxième dose, puis le rappel. Or on ne peut pas comptabiliser un autotest positif dans l'obtention du passe vaccinal.

Les enfants ne sont pas concernés par le passe vaccinal. Mais ils sont un réservoir dont on ne parle pas. Abandonne-t-on la vaccination des enfants ? Ce sont pourtant eux qui sont le plus soumis aux tests : quasiment tous les jours ! Combien de temps une infection protège-t-elle ?

**M. Alain Duffourg.** – Personnellement, j'étais pour la vaccination obligatoire, celle-ci étant la meilleure façon de lutter contre la pandémie.

Que pouvez-vous nous dire sur l'avenir : y aura-t-il d'autres variants ? Nos compatriotes nous posent des questions à nous, les élus. Le traitement actuellement à l'étude pourrait-il être la meilleure façon d'en finir avec cette pandémie ?

**M. René-Paul Savary.** – Vous manquez de critères pour mesurer l'efficacité du passe vaccinal et imaginer sa suppression. Mais il y a de plus en plus de personnes vaccinées et de moins en moins d'hospitalisations. Dans combien de temps faudra-t-il le supprimer ? Faudra-t-il le faire par phases, en le maintenant, par exemple, pour les plus fragiles ? Avez-vous d'autres pistes ?

**M. Jean Sol.** – Quel délai y a-t-il entre la communication de votre expertise, la décision et la mise en œuvre de celle-ci ? Quels modèles prédictifs sont-ils les plus performants ?

**M. Simon Cauchemez.** – Au printemps, nous avons oublié le concept d'immunité collective, et nous cherchions à déterminer le niveau de couverture vaccinale pour ne pas dépasser 1 000 hospitalisations par jour pour covid. Nous pourrions refaire tourner ces modèles. Aux politiques ensuite de trancher sur les seuils qui les intéressent.

Le conseil scientifique compte des experts en sciences sociales, mais cela sort de mes compétences : je peux dire que tel niveau est souhaitable, non quelle est la meilleure stratégie pour l'atteindre.

Je ne sais pas trop quoi vous répondre sur les guerres d'*ego* dans les médias... Nous avons eu la surprise de voir nos résultats être utilisés dans un sens comme dans l'autre. Nous avons donc décidé de tout mettre en ligne et de communiquer pour nous assurer que notre interprétation des résultats soit diffusée.

Comment cette pandémie va-t-elle évoluer ? Nous sommes à 500 000 cas par jour ; il y a quelques mois, nous aurions pensé qu'un tel niveau signifiait la fin des temps. Mais l'hôpital tient. À terme, le niveau de protection contre les formes graves devrait permettre de vivre avec le virus. Omicron est un extraterrestre : on ne peut pas exclure de voir apparaître un variant plus sévère que lui. Mais la combinaison des vaccins et des infections par Omicron devrait nous protéger. Il y a de quoi être optimiste.

Des décideurs peuvent être frustrés par ce que nous leur disons : nous n'arrivons pas avec des mesures clé en main. Nous avons essayé de modéliser les effets de la fermeture des bars et des restaurants...

Il apparaît difficile d'évaluer l'impact en santé publique de mesures mises en œuvre concomitamment.

Les modèles n'ont pas de traduction politique automatique, hormis les recommandations de la HAS s'agissant de la vaccination. Ils donnent un éclairage sur la situation.

Les décisions sont prises en fonction d'un faisceau d'éléments ; elles ne sont pas fondées sur un modèle unique.

**Mme Vittoria Colizza.** – Les travaux de modélisation fournissent un éclairage à la prise de décision au côté d'autres informations.

Madame la présidente, je ne connais pas les détails des articles de *The Lancet* auxquels vous avez fait référence.

À l'été 2021, une étude a été réalisée sur l'adhésion de la population aux mesures préventives dans plus d'une centaine de pays. Les résultats montrent une grande hétérogénéité : l'adhésion est plus forte dans les pays où la confiance interpersonnelle et le respect civique envers les autres sont élevés, sans lien avec la confiance portée aux autorités. Cela s'explique par le caractère collectif de l'épidémie.

Il apparaît difficile de communiquer des résultats durant une phase pandémique. La formation scientifique n'inclut pas de formation en communication. Il s'agit d'un métier différent. Toutefois, l'urgence a nécessité d'apporter des éclairages au grand public, conduisant à modifier les circuits traditionnels de communication entre les scientifiques et la population.

Le défi de ce type de communication demande d'éviter deux écueils : celui de l'hyper simplification qui peut conduire à un discours binaire – le vaccin n'est pas impuissant à freiner les infections : il limite le risque de 50 %, mais l'infection résultant de divers facteurs, les gestes barrière demeurent nécessaires – et celui des certitudes. La science, en effet, repose sur une évaluation continue des connaissances, même si je comprends que l'incertitude suscite des inquiétudes.

Nous avons beaucoup travaillé sur la vaccination des enfants. Avant l'été, nous avons évalué les différentes stratégies de contrôle de l'épidémie dans les écoles en comparant plusieurs protocoles de dépistage – réactif ou itératif – et en étudiant l'impact de la vaccination en fonction de plusieurs variants. Les résultats indiquent que l'intérêt d'un protocole dépend de l'objectif poursuivi. S'il s'agit de réduire la circulation du virus, mieux vaut vacciner et dépister régulièrement, comme cela se fait en Autriche, dans certains cantons suisses ou dans les collèges et lycées britanniques. Certes, la logistique liée à un dépistage itératif à l'école implique des contraintes opérationnelles, mais la méthode suisse, fondée sur des tests salivaires réalisés en classe, suscite une large adhésion de la population. La vaccination des enfants va au-delà d'un avantage individuel, car elle permet de réduire la circulation virale dans les écoles.

En Europe, le taux médian de vaccination des enfants s'établit à 14 %, mais certains pays affichent un taux de 40 %.

**Pr Arnaud Fontanet.** – Nous nous attendons à l'émergence de nouveaux variants ou à une reprise saisonnière de l'épidémie avec des variants existants. Aussi, un débat me semble nécessaire sur les critères qu'il convient de retenir pour mettre en œuvre des mesures de freinage. Jusqu'à présent, nous utilisons le taux d'occupation des lits d'hospitalisation,

mais il paraît difficile de fixer le niveau d'occupation acceptable pour la société. Qui doit décider ? Le choix du critère apparaît fondamental et vous avez, à cet égard, un rôle majeur à jouer dans le débat.

Nous serons confrontés régulièrement à cette problématique. Un autre critère pourrait s'attacher aux covid longs, même si la vaccination en réduit le risque.

Au Danemark, pays béni où les dirigeants font confiance aux scientifiques et la population aux dirigeants, un relâchement des mesures a été décidé, la capacité d'amortissement des hôpitaux ayant été jugée suffisante. Leur conseil scientifique s'appuie sur les échanges réguliers avec les citoyens. Pour la population, le critère prioritaire réside dans la capacité des hôpitaux à soigner les malades, bien avant la protection de leur propre santé.

**M. René-Paul Savary.** – L'évolution du nombre d'hospitalisations doit également être prise en considération.

**Pr Arnaud Fontanet.** – Comme le taux de remplissage des lits d'hospitalisation.

**M. René-Paul Savary.** – Vous ne m'avez pas répondu sur l'idée d'un passe vaccinal ciblé.

**Pr Arnaud Fontanet.** – Lorsqu'il s'agit de freiner la circulation du virus, les mesures de protection doivent être les plus larges possible. Quand elle devient moins critique, mais que le virus reste dangereux pour les plus fragiles, une vaccination ciblée, à l'instar de celle contre la grippe en automne, peut avoir un sens.

Nous pourrions nous retrouver dans une telle situation à l'avenir, même si les deux objectifs du passe vaccinal doivent être gardés à l'esprit. En effet, nous savons qu'il est illusoire de freiner la circulation du virus en isolant seulement une partie de la population.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie.

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

**Rapport « Remédier aux pénuries de médecins dans certaines zones géographiques » – Audition de Mme Dominique Polton, économiste, et de Mme Noémie Vergier, adjointe à la cheffe du bureau des professions de santé à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous accueillons Mme Dominique Polton, économiste, et Mme Noémie Vergier, adjointe à la cheffe du bureau des professions de santé à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) dans le cadre de travaux sur l'accès aux soins qui devraient nous mener à Mayotte en mars prochain, puis en Suède. Cette question se pose en effet dans différents pays et votre rapport montre que la réponse n'est pas univoque.

**Mme Dominique Polton, économiste.** – La littérature internationale sur les déserts médicaux, qu'elle soit scientifique, c'est-à-dire publiée dans les revues et comités de lecture, ou « grise », montre que le problème touche de nombreux pays. Toutefois, une grande partie des expériences recensées portent sur des pays assez différents du nôtre, avec de grands territoires assez déserts et des communautés autochtones spécifiques, comme le Canada, l'Australie et les États-Unis, ou encore les pays nordiques. Tout n'est donc pas transposable pour la France.

Ensuite, cette littérature porte en grande partie sur les zones rurales, très peu sur le périurbain, et elle reste descriptive plutôt qu'évaluative. Cependant, elle reste riche d'enseignements : de nombreux pays ont suivi un même cheminement qui a consisté à diversifier les politiques menées.

Pour notre part, nous nous sommes beaucoup concentrés sur les choix des médecins eux-mêmes. Les facteurs personnels sont le premier déterminant de l'installation : les études montrent que l'origine rurale de la personne prédispose à s'installer en milieu rural. Plusieurs pays ont fondé leur politique sur la diversification des origines des étudiants en médecine, fort levier pour une desserte plus équitable.

Ensuite, la formation médicale, par exemple dans les méthodes ou les lieux de stage, a-t-elle une influence ? Sans être définitive, la réponse est plutôt positive : faire un stage dans une certaine région peut favoriser une installation sur place, même s'il ne faut pas oublier le biais de sélection des étudiants choisissant de faire un stage dans la région d'où ils sont issus. Orienter la formation est donc une occasion d'acculturer les étudiants à exercer dans certaines zones.

Les conditions d'exercice et l'environnement du territoire sont un critère majeur : équilibre avec la vie familiale, maîtrise des horaires, possibilité d'échanges, gardes et autres contraintes pèsent beaucoup sur les choix d'installation. On note toutefois que l'autonomie et la variété des activités sont plutôt un point fort des zones moins dotées en médecins. Enfin, les services proposés et la possibilité d'emploi pour le conjoint sont aussi des facteurs.

Par ailleurs, les enquêtes de la Drees montrent que les générations se succèdent, mais n'ont pas les mêmes aspirations. Par exemple, l'exercice collectif a motivé le choix d'implantation actuel pour 73 % des médecins de moins de 40 ans, contre 27 % pour les 60 ans et plus. Le problème, c'est que les jeunes ont envie d'un exercice collectif, mais il est difficile de se lancer dans cette démarche en même temps qu'on s'installe. Cela fait d'ailleurs partie des initiatives prises par les collectivités. Ne pas être isolé et les facilités pour la famille sont aussi des critères majeurs pour les jeunes générations.

Tels sont les déterminants de l'installation. Cependant, il y a aussi la question du maintien dans les territoires. De nombreux médecins âgés, à dix ou quinze ans de la retraite et issus des grosses promotions d'il y a trente ans, tiennent le système à bout de bras en attendant l'arrivée des prochaines générations plus nombreuses dans quelques années. Leur maintien en exercice est un enjeu majeur. À cet égard, l'activité partielle peut être une réponse pour continuer à proposer une offre. Contrairement à l'installation, le maintien est entièrement déterminé par les conditions d'exercice et de vie.

Enfin, des études dites d'économie expérimentale ont consisté à proposer différents scénarios d'installation à des échantillons de médecins, par exemple avec un revenu plus élevé en échange d'une garde supplémentaire. Cela a permis de quantifier les arbitrages

entre différents critères : on en conclut que les aspects pécuniaires sont certes importants, mais nettement moins que les conditions de vie et de travail. Ainsi, pour installer des médecins dans des endroits isolés avec beaucoup de contraintes, il faut les payer beaucoup plus, et ce d'autant plus pour les nouvelles générations.

J'en arrive aux politiques. Comme vous le voyez sur le document que je vous distribue, qui présente la classification de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les politiques menées se divisent en quatre catégories : formation, incitation, régulation et soutien.

Pour la formation initiale, il y a trois catégories de mesures. La première est d'augmenter le nombre de professionnels formés. Cela n'assure pas en soi une distribution géographique couvrant tout le territoire, comme on l'a vu durant les années 1990 en France. En revanche, former trop peu de médecins, comme c'est le cas actuellement, rend la situation d'autant plus difficile pour les zones les moins attractives. Par exemple, le Québec, qui a en partie résolu ses problèmes de distribution géographique, a certes régulé la liberté d'installation, mais a aussi fortement augmenté le nombre de médecins, alors qu'il partait d'une grande pénurie. Le Québec a fait la même chose que nous, ce qui permet de nous alerter : ils ont mis en place d'importants mécanismes d'incitation à la cessation d'activité (MICA) et se sont trouvés avec une lourde pénurie de médecins et d'infirmières.

Une deuxième possibilité est la sélection, en diversifiant les profils d'étudiants en médecine pour que certains aient des prédispositions personnelles à s'installer en zone rurale ou périurbaine. Aux États-Unis, l'origine ethnique joue sur l'installation dans certains quartiers. C'est ainsi que l'Australie a conditionné des financements d'université à un quota de 25 % d'étudiants d'origine rurale.

La troisième mesure de formation est d'avoir des *cursus* orientés vers les territoires et pilotés par ceux-ci. Cela peut se faire en encourageant les universités à déployer des campus satellites et en organisant des *cursus* sur place. Ces politiques, combinées à la sélection créent un effet de levier. Ont-elles fonctionné ? Probablement, d'un point de vue statistique, même s'il est difficile d'établir des conclusions définitives. Par exemple, en Australie, la James Cook University a été construite à 1 400 kilomètres au nord de Brisbane, la métropole la plus proche. L'Ontario et le Québec ont construit de tels campus, et la Norvège a construit une université à Tromsø, dans le cercle polaire, pour favoriser des implantations dans cette région. Rapprocher les lieux de formation des territoires est donc une possibilité.

Tout cela renvoie au rôle des universités, qui ont des conflits d'objectifs. D'une part, l'excellence scientifique et de la recherche pousse à des regroupements. D'autre part, former des personnes qui répondront aux besoins de l'ensemble des territoires relève d'une démarche plus citoyenne.

Aux États-Unis, les universités qui envoient les plus de personnes dans les territoires ruraux sont celles qui obtiennent le moins de financements de recherche. Parmi les incitations données aux universités, il faut prendre en compte ce facteur : un certain nombre de doyens d'universités de médecine, notamment en Centre-Val de Loire, s'en préoccupent tout particulièrement.

Les incitations financières ont été les premières mises en œuvre. Elles ont été déployées partout.

Les étudiants bénéficient de bourses, d'aides et de remboursements de prêts, contre engagement de service. Ces solutions fonctionnent à court terme si les clauses de rachat ne sont pas trop larges. Mais, à moyen et long termes, ce qui crée la différence, c'est l'accueil et l'accompagnement : si les praticiens sont trop isolés, ils ne restent pas dans les territoires.

Les médecins en exercice ont également obtenu un certain nombre de mesures financières. Ces dernières n'ont pas fait l'objet de véritables études d'impact ; mais, dans tous les pays, on constate qu'elles ne suffisent pas à changer la décision d'installation.

Vient ensuite la régulation d'installation, qui, de fait, s'observe dans tous les pays : en France, on ne peut aller travailler dans un hôpital public que si un poste est ouvert. Mais, dans certains endroits, les postes sont de plus en plus difficiles à pourvoir.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Exactement.

**Mme Dominique Polton.** – Dans les pays nordiques, on ne peut s'installer que dans le cadre d'une convention avec le territoire – commune, comté ou région ; mais la fixation d'une limite haute ne garantit pas la venue des praticiens, étant donné que nous ne sommes pas en situation de sur-offre.

Aucun pays n'oblige durablement les personnes à rester dans un endroit précis. En revanche, il existe des systèmes d'affectation temporaire – ils ne sont toutefois pas si nombreux. En Australie, aux États-Unis ou dans certaines provinces canadiennes, si vous êtes formé à l'étranger, vous devez rester un certain temps dans telle zone sous-dotée, par exemple dix ans. Il s'agit, là aussi, d'une solution de court terme, et elle peut avoir un effet pervers, dans la mesure où elle participe aux inégalités de répartition.

En Allemagne ou en Autriche, en fonction des spécialités, les médecins ne peuvent pas s'installer dans certains territoires si la densité médicale y est trop élevée. Globalement, ces systèmes assurent une meilleure distribution, mais ils n'empêchent pas les pénuries très locales. L'Allemagne a opté pour ce système afin d'assurer un rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest, mais la pénurie reste forte dans les *Länder* de l'Est. Il serait bon d'avoir un bilan précis de cette politique.

Enfin, tout le monde s'accorde à dire qu'il faut développer le soutien professionnel et personnel des praticiens.

**M. René-Paul Savary.** – Par exemple au travers des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS).

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Ou les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP).

**Mme Dominique Polton.** – Tout à fait. Les jeunes aspirent désormais à un exercice pluriprofessionnel : tous ne se sentent pas une âme d'entrepreneur. Un de vos récents rapports souligne le grand nombre d'initiatives prises à cet égard par les collectivités territoriales ; mais il faut une solution d'ensemble, des formules clef en main. Il faut également réunir tous les acteurs autour de la table.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Les durées d'études prises en considération dans les différents pays ont-elles fait l'objet d'études comparatives ?

**Mme Noémie Vergier.** – La Drees n’a pas mené de travaux de cette nature.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – J’ai prêté une attention toute particulière à ce rapport, car il s’agit d’un sujet brûlant dans l’ensemble de notre pays. Tous les petits hôpitaux, toutes nos villes et nos communes manquent de médecins, si bien que nos territoires sont en compétition. Nous y avons déployé des innovations dont nous sommes assez fiers – tutorat par les anciens, première année de médecine dans telle ville préfectorale, partenariats avec les centres hospitaliers universitaires (CHU), *etc.* Il n’existe pas de mesure miraculeuse, mais cette palette d’actions apporte des solutions.

Cette mission régaliennne qu’est la santé est de plus en plus territorialisée : il faut adapter les réponses aux besoins de la population dans les territoires.

La suppression du *numerus clausus* nous permettra-t-elle, dans quelques années, de garantir de nouveau l’accès aux soins à l’ensemble de nos concitoyens ?

**Mme Véronique Guillotin.** – Vous nous confortez dans nos convictions : le Canada a traversé les mêmes difficultés que la France avant de rehausser le *numerus clausus* et il semble aujourd’hui voir le bout du tunnel.

Avez-vous évalué les solutions salariales proposées par certains départements ? Qu’en est-il des mesures de simplification administrative ? Dans les territoires en tension, les médecins nous disent que les démarches sont beaucoup trop compliquées et qu’elles empiètent sur le temps médical. Les jeunes ne veulent plus subir cette lourdeur.

Dans les lycées assurant une préparation aux études médicales, dispose-t-on d’expériences de discrimination positive ?

Plus globalement, votre rapport évoque assez peu la France. Confirmez-vous le manque d’études françaises à cet égard ?

Enfin, la décentralisation est un enjeu essentiel. Ainsi, dans notre région, nous réfléchissons à un système clef en main permettant de raccourcir les délais pour les jeunes professionnels dans le cadre des MSP.

**M. Daniel Chasseing.** – Vous soulignez la nécessité de conserver les médecins après plus de trente ans d’exercice ; mais, aujourd’hui, ils dépassent souvent quarante-cinq ans de carrière...

Selon vous, l’accompagnement financier des médecins en exercice n’est pas très efficace. Peut-on concevoir un financement local et l’élaboration d’objectifs par les universités ? La meilleure solution ne serait-elle pas d’affecter à titre temporaire – pour six mois ou un an – les jeunes praticiens dans les maisons de santé de secteurs sous-dotés ? Tel était l’objet d’un amendement voté par le Sénat et repris par l’Assemblée nationale.

**Mme Émilienne Poumirol.** – Le rapport est extrêmement intéressant ; les comparaisons internationales démontrent que notre cas n’est pas isolé et qu’il n’y a pas de solution miracle. Le document peut aider les collectivités territoriales, notamment les départements, dans la mise en place d’aides diverses et variées.

Le parcours accès santé spécifique (PASS) et la licence accès santé (LAS) visent à diversifier les profils des étudiants s’agissant des parcours antérieurs. Mais *quid* de l’origine

géographique ? Y a-t-il une chance que le dispositif, mal vécu par les étudiants et leurs parents durant les deux premières années, réponde un jour à cette problématique ?

Vous soulignez les difficultés à monter des MSP. Je connais personnellement le responsable d'une association nationale dont l'objet est d'aider à l'installation des médecins, y compris d'un point de vue administratif. Selon vous, comment pouvons-nous utiliser au mieux de telles structures ?

**M. René-Paul Savary.** – Existe-t-il une plateforme recensant les « postes ouverts » dans les territoires et les petits centres hospitaliers de proximité ? Un tel outil, avec une application réactive, favoriserait l'installation et permettrait aux praticiens de choisir entre une pratique salariée, adossée ou non à un hôpital, et l'exercice libéral de la médecine.

**Mme Dominique Polton.** – Dans les années 1990, tous les rapports et les analyses expliquaient que nous allions avoir trop de médecins. Puis, avec le tournant des années 2000, on nous a dit qu'il y aurait une pénurie. Une telle politique de *stop and go* traduit une absence d'anticipation sur le long terme.

Aujourd'hui, il faudrait peut-être se demander si nous ne risquons pas de former trop de médecins. Je sais que ce discours est inaudible, mais les médecins eux-mêmes le tiennent. Ils craignent de revivre la situation des années 1980, où ils avaient du mal à se faire une patientèle.

Il est vrai que les courbes décroissent, mais ensuite elles remontent. Et personne ne veut regarder cette évolution.

Il faut essayer de nous projeter dans le long terme. Nous avons certainement devant nous cinq années, et probablement dix années très difficiles, car nous sommes dans le creux de la vague.

**Mme Noémie Vergier, adjointe à la cheffe du bureau des professions de santé à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.** – À la Drees, nous réalisons des projections démographiques sur les effectifs médicaux à partir d'un scénario tendanciel fondé sur l'hypothèse très lourde d'une absence d'évolution des comportements et de la législation. Cela permet déjà en soi de tirer des enseignements. On peut ensuite avoir des variations en modifiant tel ou tel paramètre.

Nos observations montrent que les effectifs médicaux vont diminuer au cours de la décennie à venir. Les résultats diffèrent selon que l'on prend en compte les seuls généralistes ou l'ensemble des médecins.

Pour les généralistes, le point bas sera atteint vers la fin des années 2020 ou vers 2030. Au-delà, les effectifs se mettent à réaugmenter et continuent d'augmenter sur la période suivante.

On peut donc dresser deux constats. D'abord, la prochaine décennie sera difficile, avec un point bas. Ensuite, à comportements et législation inchangés, il y aura un redémarrage suivi d'une hausse non négligeable.

En outre, compte tenu de la durée des études de médecine, les éventuelles variations du nombre d'entrées en formation d'ici à 2030 n'auront pas d'effet sur la démographie médicale d'ici à la fin des années 2020.

**Mme Dominique Polton.** – En France, il y a environ 53 000 vrais généralistes, soit environ un pour 1 200 habitants. Dans beaucoup de pays, les généralistes prennent en charge plus de monde, tout simplement parce qu'ils ne travaillent pas en *solo* ; ils ont des assistants médicaux ou sont en binôme, par exemple, avec un infirmier. Je fais beaucoup de terrain : les praticiens français qui travaillent avec des infirmiers indiquent que cela leur permet d'augmenter énormément leur patientèle. À mon sens, avec une organisation différente, nous aurions suffisamment de médecins généralistes, car la charge moyenne en termes de patientèle n'est pas si importante, même s'il y a par ailleurs un problème de répartition.

Le problème de certains territoires est un problème d'attractivité pour les jeunes chargés d'assurer la relève.

Au-delà du débat idéologique entre salariat ou médecine libérale, ce qui compte, c'est le résultat. Il y a à l'évidence des praticiens qui souhaitent être salariés, afin de se débarrasser des soucis liés à la gestion d'un cabinet. Si nous voulons les garder, il faut pouvoir offrir une palette large. À Vénissieux, une association de médecins libéraux a ouvert un centre de santé répondant à cet objectif. Je pense qu'il ne faut pas se focaliser sur un modèle en particulier ; nous avons à la fois des médecins entrepreneurs qui veulent monter leur structure et des praticiens qui souhaitent se débarrasser de tâches administratives de plus en plus difficiles à comprendre et à gérer.

Il y a évidemment un besoin de simplification administrative. Même les MSP très expérimentées, avec beaucoup de moyens, indiquent avoir besoin d'un accompagnement, et pas seulement au démarrage.

Je ne connais pas beaucoup d'expérimentations mises en œuvre quant à l'origine géographique. Dans certains pays, il y a des démarches très proactives pour inciter à suivre des études de médecine, car beaucoup de personnes s'autocensurent.

Nous avons volontairement fait le choix de ne pas mettre l'accent sur ce qui se pratique en France, afin de nous centrer sur l'international. Mais il y a en effet beaucoup d'initiatives, notamment locales, dans notre pays qui mériteraient d'être mieux analysées et partagées.

Je pense qu'il faut un plan très clair pour proposer aux seniors de rejoindre des unités de soins primaires. Nous le sentons bien, ceux qui sont dans les territoires déjà en tension risquent de craquer au cours de la décennie à venir. Il faut, me semble-t-il, une politique plus volontariste. Il peut s'agir de mettre une infirmière à la disposition du médecin sans qu'il ait la responsabilité de la gestion des ressources humaines. On peut également envisager de passer une convention avec l'université pour avoir des stagiaires ou des internes. Nous devons essayer d'exploiter tous les modèles possibles.

Il faut soutenir les seniors, car, outre la concurrence entre les collectivités locales, qui est tout de même assez délétère, on sent monter une concurrence entre les générations, et il faut l'éviter. Nous devons permettre aux médecins seniors de rester en exercice à des conditions plus faciles.

La quatrième année de médecine générale pourrait, en concertation avec les internes, donner lieu à des affectations dans certains territoires. C'est une piste, même si les

étudiants n'en ont pas été prévenus. Je crois qu'il faut essayer d'en faire une expérience enrichissante.

Je pense que nous n'avons pas suffisamment de recul sur la réforme des études de médecine. Un certain nombre de doyens essaient de diversifier l'origine, pas seulement géographique, des étudiants en médecine, en particulier dans des régions qui manquent de praticiens.

Il est compliqué de monter des MSP. Mais c'est une aspiration forte des jeunes. La répartition des rôles pourrait être nettement meilleure en termes de prise en charge de la population et de qualité des soins. La formation des médecins ne les prépare pas au rôle d'entrepreneur ou à la gestion des ressources humaines. Il faut un accompagnement extérieur. Des cabinets de conseils sont mobilisés pour apporter une aide sur les aspects juridiques et financiers.

Il faudra une expertise sur les locaux, avec une réflexion sur la construction de la maison de santé pluriprofessionnelle du futur. Lors de leur construction, l'on craignait que les MSP ne soient trop grandes ; en pratique, elles se révèlent trop petites.

Je n'ai pas de connaissance d'une plateforme complète des postes ouverts. Mais l'ordre des médecins et les agences régionales de santé (ARS) dressent une sorte de cartographie. Je ne sais pas dans quelle mesure c'est utilisé par ceux qui souhaitent s'installer.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Nous nous sommes rendus lundi avec quelques membres de la commission d'enquête à Lamballe dans un hôpital qui vient de recevoir le label « hôpital de proximité ». Parmi les praticiens du centre de santé qui se trouve au sein de l'hôpital, il y a une femme médecin à temps partiel qui ne veut pas participer à la permanence de soins et un médecin en fin de carrière qui a laissé son cabinet libéral. Nous voyons bien qu'il faut toute une palette d'outils.

Dans la région Pays de la Loire, nous avons élaboré avec le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement un document à destination des élus locaux sur les maisons de santé et les points de vigilance en matière architecturale. Cela permet d'avoir des locaux fonctionnels et à moindre coût.

**Mme Florence Lassarade.** – Un généraliste a besoin d'un réseau suffisant de spécialistes. S'il ne s'installe pas dans certains endroits sous-dotés, c'est justement parce que les spécialistes sont très âgés, comme dans mon secteur, et qu'il risque ainsi de ne bientôt plus avoir de correspondant.

Le généraliste a besoin de recours ; il est la plaque tournante vis-à-vis des spécialistes. Une jeune médecin généraliste suédoise me confiait récemment qu'elle envisageait d'arrêter son métier parce que les gens venaient la voir uniquement pour avoir accès aux spécialistes.

**M. Alain Milon.** – Dans vos prévisions pour les années 2030 et autres, vous tenez compte du nombre d'années d'études. Mais qu'en est-il du nombre d'années d'exercice ? Les 10 000, 15 000 ou 20 000 médecins qui sont formés exerceront pendant trente ans ou quarante ans.

Prenez-vous en compte la permanence de soins et l'exigence de qualité de vie des nouveaux docteurs en médecine ?

Et *quid* de la prévention, qui, si elle est bien mise en place, nous permettra de mourir en bonne santé ?

**M. René-Paul Savary.** – Dans vos courbes de prospective, faites-vous de la rétrospective ? Cela permettait, par exemple, savoir combien il aurait fallu de médecins, pourquoi ce n'est pas le cas et à quel moment il aurait fallu prendre la décision. L'analyse prospective pourrait ainsi être beaucoup plus précise.

**Mme Dominique Polton.** – L'un des déterminants de l'installation du généraliste est bien le fait d'avoir un réseau de spécialistes. Et, effectivement, le nombre de spécialistes diminue. Mais c'est sur les généralistes que la baisse est la plus significative.

La réalité de la pyramide des âges est que nous avons énormément de médecins, généralistes comme spécialistes, très âgés. C'est l'ensemble du système qui est sous tension.

La Drees réalise non pas des prévisions, mais des projections, en fonction d'un certain nombre d'hypothèses.

**Mme Noémie Vergier.** – Ces données sont effectivement modélisées. Nous prenons en compte l'entrée dans la carrière, les changements d'exercice au cours de la carrière et les cessations d'activité.

**Mme Dominique Polton.** – Il s'agit de paramètres qui peuvent s'ajuster. Si un médecin part à une autre date que celle qui était prévue, on peut le modéliser dans les données.

**Mme Noémie Vergier.** – L'outil permet d'introduire des variantes, en tenant compte par exemple des carrières plus ou moins longues.

**Mme Dominique Polton.** – On peut ainsi voir si ce type de paramètres est significatif ou pas. Cet outil n'est pas assez exploité. Les parlementaires devraient s'en saisir.

Une autre question importante concerne la manière dont on assure les postes à temps plein. Auparavant, lorsque cinq médecins exerçaient, ils le faisaient tous à temps plein. Désormais, ils sont huit sur cinq postes à temps plein. L'offre en paramédecine, à temps plein, s'est réduite également. L'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (Irdes) a évalué qu'un médecin travaillait trois ou quatre journées par semaine sans que le nombre d'actes réalisés baisse forcément. Il faudrait vérifier cela plus précisément : l'offre globale de soins s'est-elle maintenue ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – À Lamballe, nous avons constaté que les maisons médicales de garde commençaient dès 20 heures à prendre les soins non programmés que la maison médicale ou le centre de santé n'avaient pas pu traiter. Ce n'était pas le cas auparavant. Désormais, dans les maisons médicales de garde, les médecins délivrent des certificats, des ordonnances et autres.

**Mme Dominique Polton.** – La volonté de préserver sa qualité de vie joue aussi. Beaucoup de jeunes médecins choisissent de ne plus faire de gardes ni de visites à domicile, ce qui a des conséquences lourdes. Des initiatives intéressantes existent : par exemple, des binômes composés d'un infirmier et d'un médecin arrivent à faire perdurer la visite à domicile.

**M. René-Paul Savary.** – Il faut aussi y voir une des conséquences des mesures de la Caisse nationale d'assurance maladie pour laquelle les visites à domicile coûtaient trop cher.

**Mme Dominique Polton.** – À l'époque où ces mesures ont été prises, il y avait 35 % de visites à domicile et l'on considérait, sans doute à juste titre, qu'un certain nombre de patients qui en bénéficiaient auraient quand même pu aller consulter dans un cabinet médical.

**M. René-Paul Savary.** – On a fini par tomber dans l'excès inverse.

**Mme Dominique Polton.** – Cela est sans doute dû au fait que l'on manque de médecins de sorte que ceux-ci peuvent choisir leur manière de travailler.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie de votre participation.

*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 tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales – Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Il nous reste enfin à examiner un amendement de séance sur la proposition de loi tendant à redonner un caractère universel aux allocations familiales.

#### **EXAMEN DE L'AMENDEMENT AU TEXTE DE LA COMMISSION**

**M. Olivier Henno, rapporteur.** – L'amendement n° 2 rectifié *ter* vise à assujettir à l'impôt sur le revenu les allocations familiales qui, à l'instar de toutes les prestations familiales, ne sont pas, à ce jour, prises en compte dans le revenu imposable. Il conduirait donc à imposer le montant des allocations selon le taux marginal d'imposition des ménages, augmentant selon le revenu et irait à l'encontre de l'objet de la proposition de loi, qui tend à soutenir les familles sur le seul fondement du nombre d'enfants à charge. De plus, l'amendement réduirait le revenu disponible pour des familles qui actuellement ne sont pas concernées par la modulation des allocations familiales.

Je propose à la commission d'émettre un avis défavorable sur cet amendement.

**M. Daniel Chasseing.** – Je voterai cet amendement. Si nous sommes pour l'universalité des prestations sociales, il ne nous semble pas normal en revanche qu'elles soient exclues du revenu imposable.

**M. René-Paul Savary.** – Il faut considérer que ces familles paient déjà des impôts en fonction de leurs revenus. Les pénaliser une deuxième fois en intégrant le montant des allocations familiales à celui des revenus ne contribue pas à une politique familiale souhaitable.

**Mme Colette Mélot.** – Les familles qui perçoivent un montant d'allocations familiales très faible ne sont pas pour autant lésées. Je ne crois pas que les allocations

familiales encouragent particulièrement la natalité. Les familles aux revenus moyens ou élevés fondent leur décision d'avoir des enfants sur beaucoup d'autres critères.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié ter.*

### **AVIS SUR L'AMENDEMENT**

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Suppression de la modulation du montant des allocations familiales selon les ressources du foyer</b>		
Mme MÉLOT	2 rect. <i>ter</i>	<b>Défavorable</b>

La réunion est close à 11 h 35.

**Jeudi 3 février 2022**

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 35.*

### **Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France**

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Mes chers collègues, dans le cadre de la mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19, nous entendons ce matin la professeure Geneviève Chêne, directrice générale de l'Agence nationale de santé publique, Santé publique France.

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

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

Je rappelle que l'objet de notre travail est de vérifier que le passe vaccinal, un instrument conçu dans un contexte donné, celui du variant delta, est toujours adapté, quelques semaines plus tard, alors que nous avons, en quelque sorte « changé d'épidémie » ; le tout, bien évidemment, dans un contexte d'incertitudes pour l'avenir que nous ne méconnaissons pas.

Nous voudrions comprendre ce matin, d'une part, comment l'agence Santé publique France intervient dans le processus de décision relatif au passe vaccinal, d'autre part, quelles sont ses analyses, compte tenu des caractéristiques actuelles de l'épidémie – un variant sensible au vaccin pour les formes graves, mais pas pour les contaminations – sur l'adéquation de cet outil à l'évolution de la situation épidémique.

Quel est, selon vous, parmi ceux que produit Santé publique France, l'indicateur principal à retenir pour en évaluer la pertinence ?

En santé publique, on considère généralement que l'adhésion des populations aux mesures est plus efficace que la contrainte. La progression fulgurante des contaminations à la covid nous a contraints à en passer par des mesures très restrictives. À quel moment estimez-vous que nous pourrions repasser à une stratégie de conviction en matière de vaccination ?

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

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

Je vous invite, madame la directrice générale, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Geneviève Chêne prêle serment.*

**Mme Geneviève Chêne, directrice générale de Santé publique France.** – Madame la présidente, mesdames, monsieur les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, Santé publique France a pour mission d'assurer la surveillance de l'état de santé de la population, de lancer l'alerte, de répondre aux besoins d'environnements favorables à la santé par la prévention et de concevoir des stratégies de réponses de santé publique, ainsi que de réponses aux crises sanitaires.

Depuis les premiers jours de janvier 2020, l'agence est donc particulièrement mobilisée dans la gestion de la crise sanitaire liée au covid 19. Dès le début de l'épidémie, notre priorité a ainsi été de renforcer notre système national de surveillance, qui est multisources, ce qui implique de traiter en routine des centaines de remontées quotidiennes, de publier les indicateurs fondés sur ces données, de les rendre accessibles à tous dans des publications, des tableaux de bord, des analyses qui sont également rendus publics sur notre site, sur l'application TousAntiCovid et aussi, bien entendu, de publier l'ensemble de ces données consolidées en *open data*.

Notre priorité a enfin été d'analyser finement la situation à l'échelon territorial, en nous appuyant en particulier sur nos cellules régionales pour assurer la cohérence du système de surveillance en tout point du territoire.

Les objectifs de cette surveillance tirée des indicateurs sont triples : comprendre comment l'épidémie évolue en temps réel et évaluer son impact, surveiller les souches du virus qui circulent en France, contribuer à évaluer les mesures de freinage mises en place pour lutter contre l'épidémie. Sur cette base, l'agence produit en routine plus de 150 indicateurs spécifiquement sur le Covid, qui sont produits à fréquence quotidienne ou hebdomadaire pour les pouvoirs publics, pour les décideurs et aussi pour tous les Français, pour suivre l'évolution des données de l'épidémie au jour le jour.

Ces données servent également à anticiper, puisque nous contribuons également aux travaux des modélisateurs (Institut Pasteur, Institut national de la santé et de la recherche médicale - Inserm) en alimentant leur modèle de projections.

Chaque jeudi soir, l'agence publie son point épidémiologique national hebdomadaire, qui fait l'analyse et la synthèse de tous les indicateurs qui couvrent la semaine

précédente. Chaque vendredi, elle publie un point épidémiologique, qui est plus spécifiquement consacré à chaque région et qui fait écho à ce point épidémiologique national.

Notre rôle d'agence sanitaire est donc de mobiliser la connaissance et de mettre en perspective les données les plus pertinentes, en appui à la décision et à l'action. Cela ne signifie pas que nous intervenons sur la décision elle-même, notre mission consiste à fournir des données scientifiques fiables, consolidées et contextualisées pour éclairer la prise de décision et fournir des indicateurs qui permettent de suivre les impacts potentiels de cette décision.

Dans cette perspective, le passe vaccinal s'inscrit pour nous dans un ensemble : il fait partie d'une panoplie d'outils qui permettent d'agir sur le niveau de couverture vaccinale en encourageant la population à y adhérer. Ces mesures comprennent également tous les dispositifs d'« aller vers », qui permettent d'aider à se faire vacciner tous ceux qui peuvent exprimer soit un éloignement du système de soins, soit des réticences. Ces dispositifs s'intègrent dans une stratégie globale, qui associe des mesures de gestion de type *contact tracing* à la promotion des gestes barrières ou de la vaccination, dans l'objectif de freiner et de maîtriser l'épidémie.

C'est cette combinaison de mesures que l'agence considère pour évaluer leur impact sur l'épidémie.

Nous avons publié des évaluations d'impact de certaines mesures de freinage, par exemple les couvre-feux décidés dans certains territoires. Ces évaluations ont montré, d'une part, un impact lié aux moindres interactions entre les personnes à la suite de la mise en place du couvre-feu, d'autre part, un impact sur le comportement des Français concernés, qui avaient tendance à anticiper les mesures et à faire preuve d'une plus grande attention vis-à-vis de l'ensemble des gestes barrières.

Nous n'avons pas mené d'évaluation spécifique de l'impact du passe sanitaire, aujourd'hui vaccinal, mais nous publions chaque jour l'ensemble des indicateurs qui sont utiles à la surveillance de l'épidémie.

Je mentionne, enfin, des études mensuelles sur l'adhésion des Français aux mesures barrières ou à la vaccination, qui permettent aussi de suivre l'impact sur les comportements. Ainsi, au mois de mars 2020, nous avons lancé une étude CoviPrev, qui porte sur environ 2 000 personnes et qui suit notamment l'évolution des comportements des Français pendant l'épidémie de covid-19. Cette enquête est réalisée de façon récurrente, par vagues mensuelles, dont nous publions tous les résultats. Elle est enrichie régulièrement ; nous y avons intégré au mois d'août 2021 un module sur le passe sanitaire, dont les principaux résultats ont été publiés à partir du mois de septembre 2021 : il en ressort que le passe sanitaire a été relativement bien accepté, qu'il a un impact sur l'adhésion à la vaccination par les Français. La majorité des répondants avaient ainsi obtenu le passe sanitaire essentiellement parce qu'ils étaient vaccinés dans cette période ; cette proportion est passée de 80 % à 85 % entre fin août et fin octobre.

À la fin du mois de novembre dernier, pour quatre Français sur dix, le conditionnement du passe sanitaire à la dose de rappel a eu une influence sur le choix du rappel. Parmi ceux qui ne l'avaient pas encore fait, sept sur dix ont indiqué que ce serait incitatif – cette dernière proportion d'ailleurs est un peu en baisse en janvier, autour de 60 %.

Enfin, 58 % des répondants à l'enquête qui a eu lieu fin décembre - début janvier ont indiqué être favorables à la mise en place du passe vaccinal.

Évidemment, c'est un éclairage plus qualitatif que les indicateurs de suivi de l'épidémie, mais il ne vaut pas évaluation.

Je me propose de partager avec vous quelques éléments de repères que nous publierons ce soir, puisque nous sommes jeudi, qui permettent d'illustrer les indicateurs clés que nous suivons.

À l'échelon national, le pic est passé. Faut-il en déduire pour autant que la vague est terminée et que l'épidémie est derrière nous ? Non. Dans ce dernier point épidémiologique national, nous observons un net ralentissement du taux d'incidence national, mais nous voyons aussi que le niveau de circulation de l'épidémie reste élevé – la semaine dernière, 3,8 % des personnes avaient une nouvelle infection –, avec des tendances contrastées selon les classes d'âge. Si le pic est globalement passé à l'échelon national, la tendance est néanmoins différente selon les régions, avec des reflux plus importants et en passe de se consolider en Île-de-France et en Corse, et en cours d'observation en Auvergne-Rhône-Alpes et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. De même, on constate une très nette amélioration dans les DROM, sauf à La Réunion, où l'on observe plutôt une stabilité.

À partir de cette situation, les principaux indicateurs que nous suivons de très près aujourd'hui sont variés.

Le premier indicateur porte sur les hospitalisations. Cela permet d'évaluer et d'anticiper l'impact sur le système de soins. Elles sont stables ou en hausse dans la plupart des régions de métropole, sauf en Île-de-France et en Corse où elles sont en diminution.

Le deuxième indicateur a trait aux décès hospitaliers. Ils augmentent de plus 9 % cette semaine, mais nous sommes dans la fin d'un épisode d'augmentation. Aujourd'hui, les décès touchent principalement les patients atteints par Omicron, ce qui montre que, s'il est globalement moins sévère, ce variant peut néanmoins être à l'origine de formes très graves.

Le troisième indicateur concerne l'évolution par classe d'âge. Nous voyons en effet émerger une hausse du taux d'incidence chez les plus de 60 ans, en particulier chez les plus de 70 ans.

Le quatrième indicateur que nous suivons tout particulièrement est relatif au taux de positivité, c'est-à-dire la proportion de personnes testées qui sont positives. Aujourd'hui, il est dans une moindre augmentation – un Français testé sur trois est positif –, mais il faudrait qu'il diminue vraiment.

Nous suivons également particulièrement les résidents au sein des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux (ESMS) et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), pour lesquels nous constatons des tendances à l'augmentation des cas.

Le variant Omicron a désormais remplacé le variant Delta à plus de 95 % parmi l'ensemble des nouveaux cas. Par ailleurs, notre surveillance intègre les sous-lignages, c'est-à-dire les sous-variants d'Omicron, en particulier le BA.2, qui peut se révéler plus contagieux, mais vraisemblablement pas plus sévère : si sa circulation est encore faible sur notre territoire – 2 % –, il progresse. Sa propagation pourrait contrarier l'évolution favorable en cours et

conduire à une baisse moins forte de la courbe, à un plateau, voire à des augmentations géographiquement localisées. Il importe donc de surveiller les variants en raison de leur impact potentiel sur les indicateurs de l'épidémie et sur l'efficacité de la vaccination.

Les vaccins ont bien été le tournant dans la gestion de l'épidémie. Nous le voyons aujourd'hui avec le variant omicron, qui est extrêmement contagieux, avec des niveaux de contamination record, mais qui a un impact proportionnellement moins fort sur le système de soins par rapport aux vagues précédentes.

L'agence incite tous les Français, en particulier les plus vulnérables à l'épidémie, à se faire vacciner. C'est son leitmotiv.

Nous avons encore beaucoup à apprendre de ce virus. Il faut rester extrêmement humble à chaque étape, mais, sur la base d'études partagées en particulier à l'échelon international, nous savons que le vaccin protège des formes graves et que la dose de rappel permet une protection très efficace contre le virus. Aujourd'hui, la France dispose d'une très bonne couverture vaccinale, mais il existe encore des hétérogénéités selon les classes d'âge et les territoires. Il reste donc encore une marge de progression.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Quel est le rôle de Santé publique France ? L'agence a-t-elle participé à la décision de transformer le passe sanitaire en passe vaccinal ? Quelles données et recommandations a-t-elle transmises au Gouvernement pour qu'il prenne sa décision ?

À votre connaissance, à quel moment le Gouvernement a-t-il envisagé cette transformation en passe vaccinal, annoncée par le Premier ministre le 17 décembre dernier ? À quelle date les services de l'agence ont-ils été sollicités pour donner un éclairage au Gouvernement ?

En votre qualité de directrice générale, participez-vous au conseil de défense sanitaire organisé par la présidence de la République ? Êtes-vous associée, et sous quelle forme, aux travaux du conseil scientifique ?

**Mme Geneviève Chêne.** – Ces décisions sont des décisions de gestion.

L'agence fournit, selon un rythme régulier, l'ensemble des données et des indicateurs qui relèvent de sa mission. Il y a un flux continu de documentations et d'analyses, de partages et de remontées sur la situation de l'épidémie. En tant qu'agence scientifique, son rôle est de fournir l'ensemble de ces données, ainsi qu'un certain nombre d'enquêtes ou d'études, par exemple sur l'adhésion des Français.

L'agence ne reçoit donc pas de sollicitations spécifiques.

Participons-nous au conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) et sommes-nous présents à ses réunions ? Non. Nous fournissons un ensemble d'éléments, qui sont compilés au niveau du ministère des solidarités et de la santé. Nous sommes invités en qualité d'observateur aux réunions du conseil scientifique, qui s'appuie bien entendu sur l'ensemble de la documentation publique que nous produisons. Nous y sommes représentés le plus souvent par notre directrice scientifique, qui peut apporter le cas échéant un éclairage supplémentaire aux membres du Conseil.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Votre agence a-t-elle été spécifiquement interrogée sur l'intérêt de transformer le passe sanitaire en passe vaccinal ?

**Mme Geneviève Chêne.** – Nous n'avons pas été saisis de ce sujet en particulier.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Lors de son audition, le directeur général de la santé nous a fait comprendre que la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal permettait de ne pas aller jusqu'à l'obligation vaccinale, complexe à mettre en place et à contrôler. Il s'agit néanmoins d'une décision importante, certes éminemment politique, mais qui mérite aussi d'être assise sur des bases scientifiques et statistiques. Si je comprends bien, vous avez fourni la matière, mais à aucun moment vous n'avez eu votre mot à dire sur cette décision...

**Mme Geneviève Chêne.** – Je le redis, nous n'avons pas été saisis spécifiquement de cette question. Notre rôle n'est pas de participer à la prise de décision, mais de documenter l'ensemble des aspects scientifiques relevant de notre compétence.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Ce matin même, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) auditionnait de jeunes scientifiques. Même pour eux, il semblerait que l'accès aux données ne soit pas si aisé. Pouvez-vous détailler les modalités de collecte et de traitement des données destinées au suivi de l'épidémie et la manière dont celles-ci sont mises à la disposition du public, sur le principe de l'*open data* ? Quels sont à vos yeux les indicateurs les plus significatifs ?

Pourquoi avoir procédé, fin 2021, à des modifications qui ont empêché de suivre précisément la progression du variant omicron ?

Comment traitez-vous les données issues de la base hospitalière SI-VIC ? Pourquoi avoir attendu le 31 janvier pour distinguer les patients hospitalisés pour covid et ceux qui le sont pour une autre pathologie, mais avec le covid ?

Selon quels critères apprécier l'utilité du passe vaccinal ? Est-il possible d'isoler les effets de cet outil sur l'épidémie ?

Enfin, dans le cadre de votre mission de veille sanitaire, travaillez-vous avec des instituts de recherche effectuant des modélisations de l'épidémie, comme l'Institut Pasteur et l'Inserm ?

**Mme Geneviève Chêne.** – Compte tenu de ses missions, Santé publique France est capable de mobiliser des données provenant de sources très variées.

OSCOUR (Organisation de la surveillance coordonnée des urgences) est une base qui regroupe les remontées syndromiques de SOS Médecins et des urgences. Développée après la crise de la canicule en 2003, elle nous permet de repérer des signaux précoces. Je pourrais citer également le programme de médicalisation du système d'information (PMSI), en d'autres termes les données hospitalières, ou les certificats de décès. Nous ne collectons pas nous-mêmes ces données, mais nous sommes branchés sur leurs producteurs (Insee, Inserm, hôpitaux ou médecins libéraux). Bien évidemment, pour construire les indicateurs spécifiques à l'épidémie, nous nous appuyons également sur la base des résultats de tests SI-DEP. La plupart des données que nous agrégeons sont donc collectées à partir de systèmes d'information dont nous n'avons pas la responsabilité du traitement. Pour celles dont nous avons la responsabilité directe, nous les mettons à disposition des chercheurs selon

des règles édictées avec l'appui la CNIL, dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD). Nous avons développé l'*open data* avant même la crise sanitaire. La plateforme Géodes, créée dès 2019, assurait un libre accès à tous nos indicateurs, pour que tout un chacun puisse se faire une idée assez précise de la situation épidémiologique dans différents domaines.

L'émergence des nouveaux variants est surveillée en France à l'aide deux outils : des tests PCR criblant certaines mutations spécifiques d'un variant et le séquençage, qui se fait dans certains laboratoires spécialisés et qui permet de confirmer l'identification. Après l'apparition d'omicron, en décembre, le ministère de la santé a décidé de modifier la stratégie de criblage et a demandé aux laboratoires de faire évoluer les kits qu'ils utilisent pour détecter le virus. Il a fallu que les laboratoires s'organisent et que nous recevions les données. Les données ont été analysées, communiquées aux décideurs, en particulier le ministère de la santé et publiées dans le point épidémiologique. En revanche, leur mise en *open data* a en effet été un peu plus longue que d'habitude. L'indicateur sur les hospitalisations « pour » et « avec » le covid a, quant à lui, été produit dès le début de l'année 2021, mais compte tenu de sa stabilité dans un premier temps (environ 90 % d'hospitalisations « pour » et 10 % « avec »), il n'avait pas été mis en *open data*. La vague omicron a changé la donne, avec un variant plus contagieux et causant moins de formes graves. Nous avons ainsi vu le nombre d'hospitalisations « avec » progresser. Cet indicateur a donc été réintégré dans notre point épidémiologique et il est également disponible en *open data* depuis une semaine. Je tiens à souligner que, même pour des patients « avec », la charge pour le système hospitalier reste supérieure que pour la même pathologie sans infection conjointe au covid. Il faut en effet prendre davantage de précautions.

Enfin, sur la question des critères, je serais bien incapable de vous répondre précisément à ce jour. La finalité du passe vaccinal est toutefois d'augmenter la couverture vaccinale et de diminuer la charge du système de soin. Des critères de charge hospitalière en soins critiques et conventionnels me sembleraient donc assez pertinents.

**M. Laurent Burgoa.** – Nous avons bien compris le rôle de votre institut, qui consiste à collecter des données et, parfois, à les commenter. Vous avez ainsi noté une évolution différente selon les régions, certaines connaissant une diminution des contaminations quand d'autres, l'Occitanie par exemple, font encore face à une forte diffusion du virus.

Notre mission d'information ayant pour objet l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie, pensez-vous qu'il soit possible de conditionner le maintien ou l'abandon du passe à l'évolution de données régionalisées ?

**M. René-Paul Savary.** – Un autre critère pourrait être la fragilité des populations. Un passe vaccinal spécifique aux personnes d'un certain âge ou qui présentent des comorbidités serait-il selon vous envisageable, pour une période transitoire ?

Depuis le 17 décembre dernier et l'annonce du passe vaccinal, avez-vous constaté une augmentation, une stagnation ou une diminution du nombre quotidien de primo-vaccinés ?

Enfin, un nombre décroissant de primo-vaccinés pourrait-il être selon vous un critère de suppression du passe vaccinal ? Car ce n'est pas le tout d'y entrer, il faut bien un jour en sortir !

**Mme Catherine Procaccia.** – Nous avons entendu ce matin des chercheurs du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) nous dresser un tableau assez effarant de l'évolution de l'épidémie. Selon eux, nous connaissons chaque année de nouvelles épidémies liées à de nouveaux variants, dont la gravité ne saurait être estimée à l'avance, mais qui seront probablement plus contagieux et qui, surtout, sauront s'adapter aux stratégies de lutte.

Dans ce contexte, certains chercheurs nous ont indiqué rencontrer des difficultés pour accéder rapidement à vos données. Que leur répondez-vous ?

Par ailleurs, est-il possible de connaître précisément, parmi les décès de personnes hospitalisées pour une autre raison que la covid-19, mais dont on constate par la suite qu'elles sont malades, la part des décès directement liés à la covid ?

**Mme Geneviève Chêne.** – Les données territorialisées sont totalement disponibles, à l'échelon des régions, des départements, des métropoles et même des communes, jusqu'aux quartiers. Nous faisons en sorte de les publier au niveau territorial le plus fin, même si ce n'est pas toujours le niveau le plus pertinent pour prendre des décisions de gestion sanitaire.

Chaque semaine, nos cellules régionales publient ainsi un point épidémiologique. Elles travaillent en lien avec les agences régionales de santé et les préfets, afin de commenter et d'interpréter l'ensemble des données.

J'ai bien conscience que les décisions ne sont pas toutes prises nécessairement sur le fondement d'indicateurs sanitaires. D'autres éléments entrent en ligne de compte. Par ailleurs, nous suivons et publions des indicateurs de « fragilité », comme l'âge ou les comorbidités principales. Toutes ces données continueront d'être publiées, mises à la disposition des gestionnaires et du public et commentées par nos cellules régionales autant que nécessaire.

D'une manière générale, nous constatons une compréhension de plus en plus forte, dans la population, du fait que la lutte contre l'épidémie passe par la combinaison d'un ensemble de précautions : la vaccination bien sûr, mais aussi le maintien des gestes barrières, l'aération des locaux, etc. Nous continuons de faire de la pédagogie en ce sens.

S'agissant des chiffres de primo-vaccination, la tendance est stable depuis plusieurs semaines. On dénombre de 30 000 à 40 000 vaccinations par jour. Sur la semaine écoulée, 200 000 personnes ont été primo-vaccinées. Cela n'est pas négligeable.

**M. René-Paul Savary.** – Si nous devons constater, la semaine prochaine, une diminution du nombre de primo-vaccinés à 150 000 par exemple et, la semaine suivante, à 100 000, pourrait-on en déduire une baisse d'efficacité du passe vaccinal dans l'incitation à la vaccination ?

Comment par ailleurs pouvons-nous interpréter ce chiffre de 200 000 primo-vaccinés par semaine ? Le considérez-vous comme élevé ? En d'autres termes, pensez-vous que nous aurions atteint ce nombre de 200 000 primo-vaccinés par semaine en l'absence de passe vaccinal ?

**Mme Geneviève Chêne.** – Je ne saurais vous répondre, car nous manquons encore de recul. Le nombre de primo-vaccinés est un critère parmi d'autres. Il faut aussi

considérer, par exemple, le nombre de personnes bénéficiant d'une dose de rappel, qui s'élève à 1,4 million par semaine.

Les données scientifiques dont nous disposons montrent que le rappel vaccinal protège efficacement contre les formes graves de la maladie. Toute vaccination supplémentaire est donc bonne à prendre.

**M. René-Paul Savary.** – Qu'en est-il de la vaccination des enfants ?

**Mme Catherine Deroche.** – À quoi ressemble la pyramide des âges des personnes primo-vaccinées ? Trouve-t-on parmi elles les personnes les plus susceptibles de développer des formes graves ?

**Mme Geneviève Chêne.** – L'adhésion à la vaccination augmente avec l'âge. Aujourd'hui, 8 % des enfants de 0 à 11 ans ont reçu une première dose, contre 2,7 % pour les 5-9 ans. La vaccination des enfants progresse donc, mais à un rythme faible.

Je tiens à insister sur l'impérieuse nécessité de promouvoir la vaccination auprès des femmes enceintes, qui sont nombreuses dans les services de réanimation, et plus généralement de la promouvoir auprès des jeunes parents.

S'agissant à présent du partage des données, je précise que nous déposons nos données dans la base de données internationale GISAID. Il est vrai que nous avons encore un solde de séquences à déposer pour l'année 2021. Nous y travaillons activement, mais les chercheurs disposent d'ores et déjà d'un certain nombre de données via ces outils de partage internationaux.

Enfin, nous travaillons avec l'Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales (ANRS) Maladies infectieuses émergentes, qui partage avec nous la mission de surveillance épidémiologique et de recherche, à un séquençage des données beaucoup plus précis que celui disponible aujourd'hui dans les bases de données internationales.

Vous le voyez : nous sommes en ordre de bataille pour que les chercheurs français puissent disposer des données nécessaires à leurs recherches. Je me tiens disponible, le cas échéant, pour mieux comprendre leurs besoins et leur expliquer nos contraintes spécifiques. Il n'y a aucun blocage, bien au contraire.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Merci. Nous leur transmettrons !

**Mme Geneviève Chêne.** – Vous m'interrogez par ailleurs sur l'origine des décès, qui est un point fondamental. Aujourd'hui, nous disposons des données de la base SI-VIC, qui porte sur les patients hospitalisés. Nous agréons également les données issues des Ehpad, afin de décrire, dans le cadre de notre mission, l'évolution de l'ensemble des décès. Nous disposons d'une autre base, celle des certificats électroniques de décès, qui permet de constater l'évolution du nombre de décès à domicile portant par exemple la mention « covid ». En revanche, l'identification, de manière certifiée et standardisée au niveau international, des causes de décès est une mission relevant de l'Inserm. Nous attendons la publication des données 2021 pour procéder à leur analyse, en effet très importante.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – La question de Mme Procaccia sur les décès me semble capitale. Il semblerait en effet que l'on attribue parfois à la covid le décès de personnes qui n'en sont pas mortes, mais qui étaient porteuses du virus. Cela fausse quelque

peu notre vision de l'épidémie. S'agissant des primo-vaccinés, faites-vous la distinction entre les personnes susceptibles de développer des formes graves et les autres ? Toutes ces données permettraient de mieux évaluer le caractère incitatif du passe vaccinal. Enfin, si je comprends très bien le rôle de l'agence en matière d'épidémiologie et de veille sanitaire, j'ai quelques difficultés à cerner son rôle d'expertise et de conseil en termes de santé publique. Pourriez-vous nous le préciser, eu égard notamment à celui du conseil scientifique, dont la durée de vie est en principe limitée ? Je ne comprends pas pourquoi Santé publique France, en tant qu'agence de santé publique, n'est pas plus impliquée dans la prise de décision.

**Mme Geneviève Chêne.** – Je ne puis vous apporter de réponse immédiate sur la primo-vaccination. En revanche, j'attire votre attention sur le fait que nous devons parfois concaténer des bases de données, c'est-à-dire les fusionner, ce qui, lorsque l'on ne dispose pas du numéro de sécurité sociale, pose des difficultés.

C'est par exemple le cas de l'assemblage de la base des vaccinés avec celle des hospitalisés et celle du PMSI. Nous sommes très respectueux du RGPD et des textes qui protègent la confidentialité des données de santé, mais le croisement des bases de données réclame un travail considérable de fiabilisation.

L'expertise et le conseil en santé publique se déclinent en deux aspects. Au-delà du point épidémiologique et du point sur la situation, nous sommes saisis fréquemment sur des sujets ponctuels, comme l'impact des couvre-feux sur l'épidémie. Nous sommes en lien très fluide avec les gestionnaires.

De manière plus générale, l'une de nos préoccupations les plus importantes est l'impact, direct ou indirect, de l'épidémie sur les autres champs de la santé. Nous fournissons les données, aux gestionnaires, à l'échelon national et régional, en les interprétant et en les mettant en contexte. Ainsi, en 2020, le dépistage du cancer du sein a marqué un fort décrochage, alors que la tendance était à l'amélioration. Je pourrais citer beaucoup d'autres exemples.

**M. René-Paul Savary.** – Qu'en est-il du cancer du côlon ?

**Mme Geneviève Chêne.** – Je vous transmettrai ces données ultérieurement. Nous avons aussi montré que l'initiation des traitements antihypertenseurs avait diminué de 10 % en 2020. Je puis vous fournir l'ensemble de nos analyses, notamment dans le secteur de la prévention. Les indicateurs sont interprétés, contextualisés et mis à disposition au niveau territorial le plus fin.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – C'est en effet une mission très importante, mais je pensais plutôt à votre rôle de conseil, en particulier sur le suivi des primo-vaccinés dans le cadre de la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal. Il serait regrettable que la décision récemment annoncée relève de l'opportunité politique ou de la communication, sans être appuyée sur des données précises.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Comment surveillez-vous le sous-variant BA.2 ?

**Mme Geneviève Chêne.** – Les tests de criblage permettent difficilement de distinguer les deux sous-variants BA.1 et BA.2. En revanche, nous conduisons dix mille tests de séquençage par semaine, de manière aléatoire, ce qui constitue un échantillon suffisant

pour retracer les tendances – sachant qu’Omicron représente encore 99 % des contaminations. C’est la stratégie des pays qui séquentent beaucoup, comme le nôtre.

En quelques semaines, BA.2 est passé de 0,1 ou 0,2 % à 2 % des contaminations. Nous observons aussi la répartition par âge, par région, etc.

Les indicateurs habituels de l’épidémie nous sont aussi utiles : ainsi, s’il est confirmé que BA.2 est beaucoup plus contagieux, une augmentation d’incidence dans un territoire suffit à nous alerter. La seule étude disponible, réalisée par une équipe danoise, met en évidence une contagiosité supérieure de 25 % à celle de BA.1.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Le ministre a annoncé hier qu’une infection équivaldrait désormais à une injection pour obtenir le passe vaccinal, à condition d’avoir reçu au moins une dose de vaccin. Sur quelle étude est fondée cette décision ?

**Mme Geneviève Chêne.** – Certains travaux scientifiques, que je vous communiquerai, montrent qu’une infection survenue après la vaccination agit comme un *boost* : elle apporte une protection au moins aussi importante qu’un rappel de vaccin.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Une dose de vaccin ne suffit pourtant pas à empêcher les formes graves... De telles annonces sont incompréhensibles pour le citoyen lambda.

**Mme Geneviève Chêne.** – Il ne s’agit pas d’inciter à attraper le virus : nous nous plaçons *a posteriori*. Une personne déjà primo-vaccinée et infectée, compte tenu du niveau actuel de circulation du virus, n’a pas nécessairement besoin d’une nouvelle dose.

**M. René-Paul Savary.** – Plus besoin de rappel ? Ce n’est pas ce qu’on nous disait jusqu’à présent...

**Mme Catherine Procaccia.** – Sur quelles études scientifiques vous appuyez-vous ?

**Mme Geneviève Chêne.** – Il faudra bien entendu partager les études sur lesquelles cette décision est fondée, mais cette épidémie se caractérise par l’évolution permanente des connaissances scientifiques. Beaucoup des données produites dans le monde sur cette épidémie sont mises à disposition du public. Il faut ensuite les contextualiser dans le pays où l’on se trouve.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – On a commencé par demander aux gens de faire deux injections de vaccin, puis une supplémentaire pour avoir le passe vaccinal, et maintenant cette annonce... Je vous souhaite bien du courage pour faire comprendre tous ces changements ! Il est vrai que nous en apprenons tous les jours sur ce virus, mais cela met en évidence les limites du dispositif mis en place. C’est de plus en plus difficile à comprendre et à accepter pour la population.

**M. René-Paul Savary.** – D’autant plus que sans rappel dans les trois mois après l’infection, le passe vaccinal tombe ! La règle va-t-elle changer ?

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – C’est incompréhensible et, à mon sens, arbitraire.

**Mme Geneviève Chêne.** – Il est essentiel que chaque mesure soit bien comprise, grâce à une communication et à une pédagogie qui suscitent l'adhésion. Vous avez raison de le souligner.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 12 h 55.*



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

**Mercredi 26 janvier 2022**

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

*La réunion est ouverte à 10 h 10.*

### **Enjeux économiques et environnementaux des territoires de montagne – Audition (sera publié ultérieurement)**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, nous abordons une table ronde consacrée aux enjeux économiques et environnementaux des territoires de montagne.

Depuis près de deux ans, la crise sanitaire bouleverse de manière brutale le modèle économique du tourisme de montagne, avec des fréquentations bien inférieures à celles d'avant la pandémie, et d'inquiétantes baisses de recettes fiscales pour les communes de montagne, qui mettent en péril leur équilibre budgétaire.

De plus, les écosystèmes montagnards sont particulièrement affectés par le changement climatique. Une étude du CNRS de 2021 a alerté sur le fait que la durée moyenne d'enneigement a diminué de 34 à 22 jours au cours des 50 dernières années, en particulier à basse et moyenne altitude. Cette donnée doit être mise en parallèle avec le constat fait par un rapport de la Cour des comptes de 2018, selon lequel « *la viabilité économique de l'exploitation d'un domaine skiable suppose une durée minimale d'ouverture de cent jours (généralement, entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 15 avril).* »

On le constate, la voie est étroite pour les stations : la montagne française se situe aux avant-postes du changement climatique. C'est la raison pour laquelle notre commission, en sa qualité de vigie de l'aménagement du territoire, souhaite mettre l'accent sur les défis à relever pour accompagner les territoires de montagne, qui sont des espaces à forte attractivité touristique, mais dont la fragilité s'accroît du fait d'une plus forte sujétion aux conditions climatiques.

Pour tirer leur épingle du jeu, il est impératif que ces territoires transforment et diversifient le modèle économique et touristique sur lequel ils reposent.

Le rapport d'information « *Pour une montagne quatre saisons* » de notre collègue Cyril Pellevat, publié en juillet 2020, a montré de manière convaincante que l'adaptation au changement climatique est le défi majeur pour le développement économique durable de la montagne, et qu'il est nécessaire d'assurer le maintien et le développement des activités en zone de montagne. Face à l'urgence économique, le gouvernement a mis en place des dispositifs d'aide d'urgence et des plans d'accompagnement des acteurs publics et privés de la montagne. Face à cette urgence climatique et environnementale, il a lancé en mai dernier le plan « *Avenir montagnes* », qui a notamment créé le fonds *Avenir montagnes* doté de 331 millions d'euros sur deux ans, et qui comporte deux volets :

- un volet ingénierie, doté de 31 millions d'euros, porté par l'Agence nationale de la cohésion des Territoires et la Banque des territoires ;

- un volet investissement de 300 millions d'euros, financé à parts égales par l'État et les régions. Ce fonds a vocation à soutenir le déploiement de projets permettant de valoriser les atouts des territoires de montagne, dans le cadre du développement d'une offre de tourisme durable et résiliente.

Afin de procéder à un premier bilan des mesures déjà mises en œuvre dans le cadre du plan « *Avenir montagnes* » et de vérifier leur adéquation aux attentes des élus et des acteurs économiques, ainsi que leur pertinence face aux défis climatiques, nous avons le plaisir d'accueillir Jeanine Dubié, Présidente de l'Association Nationale des Élus de la Montagne (ANEM) et députée des Hautes-Pyrénées ; Simone Saillant, Directrice du programme Montagne auprès de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et Loïc Obled, Directeur général délégué de l'Office français de la biodiversité (OFB).

Parmi les enjeux environnementaux de la montagne, qui intéressent au premier chef la commission et ont un fort écho dans les territoires de montagne et même au-delà, je souhaite que nous fassions le point sur la mise en œuvre du Plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage 2018-2023. Des crispations se font jour sur certains territoires, et les débats entre les éleveurs et les défenseurs de l'espèce lupine sont virulents, avec des inquiétudes légitimes de part et d'autre.

Dans la mesure où l'OFB est responsable du suivi du plan loup, pourriez-vous, Monsieur le directeur général, nous présenter votre méthodologie pour le recueil et l'analyse de données, les chiffres les plus actualisés possible sur l'évolution démographique et territoriale du loup, ainsi que votre sentiment concernant la coexistence de cette espèce sauvage avec les activités humaines ? D'autres sujets, tels que les retenues collinaires, la neige de culture, la réhabilitation foncière de l'immobilier de loisirs et la lutte contre les « lits froids », ne manqueront pas d'intéresser les commissaires. Je leur céderai volontiers la parole pour qu'ils puissent vous poser leurs questions, mais, avant cela, je propose à chacun des intervenants invités de commencer par une intervention liminaire de cinq minutes en réaction à mon propos introductif.

**Mme Jeanine Dubié, présidente de l'Association nationale des élus de la montagne, députée des Hautes-Pyrénées.** – L'ANEM regroupe à la fois des communes, des intercommunalités, des régions et des départements. Nous défendons, au sein de notre association, les préoccupations, les attentes et les enjeux de l'économie montagnarde, que ce soit au travers des activités économiques, du tourisme, de l'environnement, du sport ou encore de l'agriculture.

Vous avez évoqué le Plan national loup, qui court jusqu'en 2023. Dès 2017, l'ANEM a dressé le constat que le loup et le pastoralisme étaient difficilement compatibles. En tant que Pyrénéenne, j'ajouterai également la question de l'ours, sur laquelle je reviendrai plus tard. L'agropastoralisme est indispensable à l'aménagement du territoire. Or, compte tenu de son extension démographique et géographique, le loup ne présente manifestement plus le caractère d'une espèce menacée.

L'ANEM avait fait des propositions dans le cadre de l'élaboration du Plan national d'actions sur le loup et les activités d'élevage 2018-2023. Certains sujets n'ont cependant pas évolué et continuent d'interroger les élus de la montagne et les représentants

des éleveurs. L'enveloppe de 35 millions d'euros consacrée à la protection des troupeaux émane aujourd'hui exclusivement de fonds agricoles. L'ANEM demande que ces fonds soient également prélevés sur des crédits au titre de l'environnement, et pas seulement au titre de l'agriculture.

Concernant les élevages les plus prédatés, notre association demande qu'un accompagnement financier soit mis en œuvre afin de permettre aux éleveurs de mettre en place les recommandations issues des analyses de vulnérabilité, notamment d'inclure plus d'élevages isolés dans des communes non éligibles, sans qu'il soit nécessaire d'attendre 2023. Il faut également souligner les difficultés relatives aux chiens de protection en hiver, ceux-ci devant être bien identifiés, notamment par les touristes qui sont parfois victimes d'attaques.

S'agissant des indemnisations, une simplification du constat déclaratif, qui alourdit la procédure, serait bienvenue. Concernant la protection, devons-nous nous contenter du triptyque chien-clôture-berger ? Ne faut-il pas expérimenter de nouvelles mesures et ne pas attendre que l'éleveur subisse plusieurs attaques ? La question de l'autorisation des tirs d'effarouchement est centrale.

L'ANEM défend la révision des modalités de financement des diagnostics de vulnérabilité, la mobilisation de nouveaux moyens, le maintien des enveloppes budgétaires consacrées aux mesures de protection, abondées également par le ministère de la transition écologique. Enfin, il nous paraît indispensable que puisse être conduite une étude de viabilité de l'espèce lupine au niveau national et européen, afin d'ajuster les autorisations européennes de prélèvement annuel du loup.

L'ANEM constate également des difficultés de coexistence entre les élevages et les ours. Certains ours créent de graves dommages : il est indispensable de revoir et de simplifier la procédure de gestion des ours à problèmes. Les décisions ne doivent plus seulement être prises au niveau national, mais aussi au niveau régional.

S'agissant du plan *Avenir montagnes*, l'ANEM a bien été associée à sa rédaction. Nous constatons qu'il a tenu compte de la pluralité de la montagne, en considérant la singularité de chaque massif, les enjeux propres aux massifs et la dynamique de développement, avec l'idée que la diversification permettra un rééquilibrage des flux touristiques. Le Conseil national de la Montagne du 16 décembre dernier a été l'occasion de dresser un premier bilan des actions engagées. Le Massif central est celui qui est le plus représenté en matière d'aides, à hauteur de 28 %, suivi du massif des Alpes, avec 26 % et du massif des Pyrénées, avec 19 %.

Le plan *Avenir montagnes* permet de développer une relation avec l'ensemble des massifs, en faisant évoluer l'offre vers l'agriculture, l'artisanat, le commerce, les transports, les services publics et la culture. Une place importante a été accordée au thermalisme, avec des projets soutenus à hauteur de 16 %. Cette forte demande de l'ANEM a été entendue par l'ANCT. Nous regrettons toutefois que la liste des investissements retenus compte une faible part de projets dans les stations de ski. Il est important que la prochaine programmation prenne en compte l'accompagnement des domaines skiables dans le cadre de la transition écologique.

**Mme Simone Saillant, directrice du programme « Montagne » auprès de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).** – Mon propos s'articulera autour

de la présentation et la mise en œuvre du plan *Avenir montagnes*, qui comprend deux volets : un volet investissement et un volet ingénierie.

Dans le cadre du premier volet, 300 millions d'euros sont destinés à l'investissement pour favoriser la diversification du tourisme de montagne dans le cadre du changement climatique, l'accélération de la transition écologique et la rénovation de l'immobilier de loisirs. Ce montant est abondé à parts égales par l'État et par les régions. En ce qui concerne le ski, certaines régions souhaitent intervenir seules, ce qui peut expliquer la faible part de crédits État relatifs à cette thématique.

Sur les 150 millions d'euros de crédits du budget de l'État, un tiers de l'enveloppe est déjà programmé, au bénéfice de 139 projets. Ces projets œuvrent en faveur du thermalisme, de l'immobilier de loisirs, des sentiers de randonnée avec une enveloppe dédiée de 10 millions d'euros, etc. Nous allons engager les premiers paiements sur le reste de l'enveloppe, soit 100 millions d'euros issus du plan de relance, dès 2022. Les porteurs de projet qui sont intéressés par ces crédits peuvent se rapprocher des commissariats de massifs, qui sont les équipes d'instruction et de paiement de ces crédits, en lien avec les préfetures.

Dans le cadre du volet ingénierie, nous disposons de trois outils :

- le programme ensemble « *Avenir montagnes ingénierie* » de l'ANCT, à l'instar des programmes « Petites villes de demain » ou « Action cœur de ville », qui vise à accompagner 60 territoires. 32 territoires lauréats ont déjà été sélectionnés et 30 autres le seront d'ici fin février. Chaque territoire lauréat bénéficie d'un chef de projet financé pendant deux ans, à hauteur de 60 000 euros par an, et de l'accès à un catalogue d'offres de services (de l'ANCT, de la Banque des territoires, du ministère des sports, des chambres consulaires, etc.) pour accompagner les territoires volontaires dans la construction d'une stratégie touristique plus diversifiée, vers un tourisme « quatre saisons ». Dans les 32 premiers territoires lauréats, les recrutements des chefs de projet sont en cours par les collectivités. Des conventions ont été signées pour leur allouer un montant de 120 000 euros.

- un appel à manifestation d'intérêt (AMI) sur la mobilité en montagne, porté par l'ANCT et France Mobilités ; 176 candidatures ont été déposées ; les dossiers sont en cours de sélection. Les lauréats seront annoncés fin février. Ils bénéficieront d'un accompagnement en ingénierie pour mettre en place des solutions de mobilité du premier et du dernier kilomètre.

- un AMI sur l'immobilier de loisirs, porté par Atout France et financé par la Banque des territoires, pour accompagner la restructuration immobilière de stations de montagne. 25 lauréats ont été sélectionnés et annoncés au mois de décembre.

**M. Loïc Obled, directeur général délégué « Police, Connaissance, Expertise » de l'Office français de la biodiversité (OFB).** –Je souhaite commencer par un bref rappel historique. Depuis plus d'un millénaire, le loup a toujours véhiculé une image symbolique très forte. Disparu du territoire français avant-guerre, il est revenu dans les années 1990. Pour faire face aux impératifs écologique et économique, des plans nationaux d'actions ont été élaborés, avec deux enjeux : maintenir le loup dans un état de conservation favorable, qui s'entend à la fois à l'aune du nombre de spécimens et de la dynamique d'expansion et de reproduction, et éviter les *dégâts*.

L'OFB est un établissement public de l'État créé il y a deux ans par fusion de l'ex-ONCFS et l'ex-AFB. Il appuie l'État dans le cadre du Plan national d'actions, notamment en matière de recherche et de connaissance. L'OFB assure le suivi biologique du loup, en étudiant le comportement de la population et en projetant une estimation. À partir de ces chiffres, des arrêtés permettent de prélever un certain nombre de loups dans le cadre de mesures de gestion. Le chiffre qui est tiré de ce suivi a également une charge symbolique forte, car il permet à la fois de rendre compte à la Commission européenne et aux instances internationales de son bon état de conservation, mais il détermine également le nombre de prélèvements possibles.

De plus, l'OFB travaille aux côtés des territoires pour dresser des constats qui permettent l'indemnisation par l'État des agriculteurs qui ont fait l'objet de dégâts. En matière de police de l'environnement, l'OFB lutte contre le braconnage et dispose également d'une brigade « *grands prédateurs* », qui forme les louvetiers et les éleveurs aux tirs de défense.

Le suivi et le comptage du loup ont défrayé la chronique au cours des derniers mois sur la base, à mon sens, d'un malentendu. En effet, le comptage d'un animal sauvage tel que le loup est impossible. Pour assurer le suivi de cette population et permettre à l'État de prendre des dispositions, nous utilisons une méthode de probabilité que nous avons développée avec le CNRS, issue de standards internationaux. Nous pilotons un réseau dans lequel des agents de l'État, du personnel d'associations, des éleveurs et des chasseurs recueillent des indices en sillonnant le territoire (indices visuels à partir de pièges photo, poils, excréments). L'ensemble de ces indices font l'objet d'analyses génétiques, à partir desquelles il est possible d'identifier un individu. Le terme « *comptage* » est donc impropre : c'est bien une étude de probabilité statistique qui est pratiquée.

Les critiques qui ont été émises marquent une rupture de confiance entre les chasseurs et les éleveurs d'une part, et l'État et l'OFB d'autre part. Le préfet de région « *coordinateur loups* » a pris l'initiative d'organiser des réunions départementales dans tous les départements alpins, afin de réunir l'ensemble des personnes contribuant au recueil d'indices.

On dénombre aujourd'hui 107 meutes sur l'ensemble du territoire français, essentiellement dans les Alpes, et un peu plus de 620 loups au dernier comptage. La tendance est clairement à l'expansion démographique et surtout géographique. Le loup se reproduit uniquement dans les Alpes et dans le Jura. Toutefois, certains individus quittent la meute et peuvent se disperser ; un loup isolé peut parcourir entre 50 et 80 kilomètres par jour, ce qui explique qu'il puisse être aperçu bien au-delà de son périmètre de reproduction.

**M. Pierre Médevielle.** – Madame la Présidente, vous avez rappelé que l'économie de montagne repose beaucoup sur les activités touristiques, ainsi que sur l'élevage, qui constitue un élément essentiel de l'aménagement du territoire.

Au départ, nous avons considéré l'ours avec curiosité. C'est beaucoup moins le cas aujourd'hui, car nous savons de quoi il est capable. Nous observons un phénomène de concentration dans certaines zones, qui ne va pas sans occasionner de gros dégâts, malgré les mesures de protection et d'éloignement mises en place. S'ajoute à cela l'arrivée du loup, qui a été observé dans les Pyrénées, ainsi que celle du vautour, qui est classé charognard, ce qui entraîne un vide juridique pour les indemnités. Cette situation instaure un climat de défiance entre l'État, l'OFB et les organisations d'éleveurs et de chasseurs. Il me paraît indispensable de déminer les tensions et de mettre en place une phase d'actions concrètes. Le

préfet d'Occitanie a nommé un préfet « ours ». Parmi les pistes à suivre, celles de l'alimentation partielle et de l'identification des animaux les plus belliqueux ne me paraissent pas inintéressantes.

**M. Cyril Pellevat.** – En 2018, j'ai rendu un rapport relatif au Plan loup 2018-2023. Vous avez parlé de populations suffisantes et dynamiques. Je pense que l'objectif d'une population de 500 loups fixé pour 2023 a été largement dépassé. Dans la presse, il a été question récemment de 580 spécimens. Nous avons évoqué les techniques de comptage. Il faut également prendre en compte le fait que certaines associations effacent les traces du loup. Récemment, lorsque je me suis rendu à La Clusaz, en l'espace de cinq minutes avec des jumelles de longue portée, j'ai vu 25 loups de deux meutes différentes, alors qu'une population lupine de 20 loups est annoncée en Haute-Savoie. Il y a là matière à agir. Le front de colonisation s'étend dans tous les départements. J'espère que les parlementaires et les associations seront associés au prochain Plan loup 2024-2029.

Avec la commission des affaires européennes, nous avons déposé une proposition de résolution en vue de pouvoir travailler sur le changement de classification du loup dans le cadre de la directive habitats et de la convention de Berne. Je souhaiterais savoir ce que vous en pensez. Avec l'ANEM et les associations d'élus de montagne d'autres pays, serait-il possible de mener une action appuyée par les parlementaires pour prendre acte que le loup n'est plus une espèce menacée ?

Je souhaiterais également recueillir votre sentiment sur les retenues collinaires. Solutions de stockage de masses d'eau au plus près des besoins, elles fournissent également, dans les territoires de montagne, la matière première pour la neige de culture, et permettent de prolonger la saison de ski en maintenant le manteau neigeux en cas d'enneigement naturel déficitaire. Je rappelle sur ce point que 35 % de la surface totale des pistes en France sont sécurisés par la production de neige de culture, contre 49 % en Suisse et 70 % en Autriche.

Cependant, ces réservoirs sont de plus en plus décriés par les associations environnementales comme faisant peser une menace sur l'équilibre hydrologique et la biodiversité. Ma question est simple : existe-t-il une évaluation multifactorielle des retenues collinaires et comment améliorer les pratiques pour limiter l'impact sur l'environnement sans se priver de cette solution qui permet aux territoires de percevoir les recettes qui financeront la diversification touristique ?

**M. Jean Bacci.** – Selon moi, le loup pose deux problèmes : le premier est d'ordre économique, le second est lié à la biodiversité. J'ai été invité, l'été dernier, par la présidente des communes pastorales à rencontrer une éleveuse qui a été attaquée 19 fois en une semaine. J'ai également rencontré des maires du secteur, dont certains commencent à rencontrer de gros problèmes avec les patous. Face aux attaques répétées et fréquentes, les chiens de berger s'éloignent de plus en plus des troupeaux pour suivre les loups. De ce fait, ils se retrouvent dans la nature avec les promeneurs, et en attaquent certains. Face à cette problématique, les maires s'interrogent sur l'éventualité de ne plus laisser les troupeaux en alpage.

En matière de biodiversité, le loup fait des ravages sur les populations sauvages. Dans des endroits où les pâturages sont nombreux, nous voyons disparaître les marmottes et les mouflons ; les chamois commencent aussi à en pâtir. N'étant pas chassé, le loup n'a désormais plus peur de l'homme. Jusqu'à présent, seul le couple alpha se reproduisait, et la population augmentait entre 17 et 19 % par an. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, plusieurs

louves d'une même meute mettent bas. Lorsque le gibier aura disparu, seuls les chasseurs iront se promener, car ils seront armés.

**Mme Kristina Pluchet.** – Je vais me faire aujourd'hui la porte-parole des éleveurs, qui ont subi 15 000 attaques de loups l'année dernière. Ces éleveurs sont exaspérés par ces attaques répétitives. Le loup s'est désormais propagé sur l'ensemble du territoire français. Dans l'Eure, quelques mâles isolés, chassés des meutes, remontent progressivement sur l'ensemble du territoire. Ces animaux isolés commettent déjà des attaques dans des élevages. Dans 10 ou 15 ans, nous devons nous attendre au développement de meutes sur l'ensemble du territoire.

Dans l'Eure, la Fédération des chasseurs effectue des comptages de nuit pour chiffrer certains animaux de manière très précise. Pourquoi ne serait-il donc pas possible de mieux comptabiliser la population de loups et d'ours ?

Nos anciens, qui n'étaient pas dénués de bon sens, ont chassé le loup pendant des siècles. Les archives d'actes de décès des mairies montrent que des attaques répétitives avaient lieu dans tous les villages et forêts. Je crains que d'ici à quelques années, des attaques aient lieu contre des randonneurs dans nos massifs montagneux, car les loups n'ont plus peur de l'homme.

**M. Loïc Obled.** – À l'OFB, nous avons entrepris une étude pour identifier les problèmes survenus lors des rencontres hommes-loups. Cette étude montre qu'environ 5 000 contacts hommes-loups ont eu lieu depuis le retour du loup en France. Or aucun comportement agressif du loup vis-à-vis de l'homme n'a été observé, pas plus en France que dans le reste de l'Europe. Je ne préjuge en rien de ce qui peut arriver, car le loup est un animal sauvage, qui, acculé, peut réagir d'une manière imprévisible.

La question de la confiance se trouve effectivement au cœur du sujet. L'État essaie de promouvoir la réunion de l'ensemble des acteurs : l'État, les scientifiques, les éleveurs et les associations environnementales. Des instances réunissent ces acteurs pour faire un point régulier sur le Plan national d'actions. Du fait de la crise de confiance que nous avons constatée, des réunions départementales ont été organisées. Nous y avons entendu des gens de bonne foi qui ne comprenaient pas qu'on leur dise que les meutes n'existent pas, alors qu'ils en font le constat sur le terrain.

Ces réunions ont pour objectif de constituer des équipes mixtes afin d'envisager une manière commune de prospecter le territoire. Des louvetiers ont réintégré le réseau pour participer à ces opérations. L'OFB s'est engagé à former tous ceux qui le souhaitent et à prendre en compte tous les indices d'où qu'ils viennent, à condition qu'ils présentent une qualité suffisante, c'est-à-dire qu'ils soient géolocalisés, datés, que nous parvenions à identifier le loup concerné et que nous puissions contacter la personne à l'origine de l'indice.

Ce n'est pas la première fois que j'entends parler de l'effacement des traces, qui est tout à fait possible. Le suivi scientifique neutre de l'OFB par des fonctionnaires impartiaux consiste à fédérer un réseau qui avait pour fonction originelle de suivre l'état biologique du réseau. Dès lors que l'estimation du chiffre sert aussi d'assise pour baser les tirs de prélèvement, certaines personnes du réseau refusent d'y prendre part. C'est la raison pour laquelle nous invitons tout le monde à participer. Ainsi, nous recueillerons plus d'indices de qualité, ce qui nous permettra d'élaborer un modèle plus précis.

Je sais bien que des chasseurs comptent les cervidés et les lièvres. Je le fais moi-même, étant chasseur. Les protocoles suivis sont basés sur des études de l'ex-ONCFS et ce sont également des estimations. S'agissant du loup, nous n'avons pas pour but d'effectuer un chiffrage précis, mais de vérifier si les mesures de gestion ont un impact sur la population. Nous ne procédons pas à un comptage ; nous essayons d'estimer la population et d'identifier les lieux de sa dispersion.

Nous avons aujourd'hui affaire en réalité à deux problématiques liées au loup : dans les zones très installées, les attaques se concentrent de manière forte sur quelques élevages. L'État essaie de traiter ces élevages très prédatés de manière particulière, en territorialisant l'approche. Ce premier champ porte essentiellement sur l'arc alpin. En-dehors de cet arc, il faut traiter le front de colonisation, c'est-à-dire les lieux où les loups arrivent et attaquent pour la première fois. L'objectif du préfet qui coordonne le Plan national d'actions est de prendre en compte ces réalités diverses. Le futur Plan national devra suivre l'écologie du loup, les attaques, mais aussi les éleveurs, dont la détresse psychologique est importante.

S'agissant des retenues collinaires, l'OFB a mené une étude sur leur efficacité et leur intérêt. À court terme, la retenue hydrique peut constituer une solution, dans le contexte de déficit hydrique que nous connaissons, mais elle ne constitue qu'une solution « pansement ». Il ne faudrait pas pour autant que cela nous prive d'une réflexion de long terme sur l'adaptation au changement climatique et sur la raréfaction de la ressource en eau. Dans ce domaine, nous souhaitons mener une stratégie globale pour traiter à la fois le court terme et le long terme. Dans 20 ou 30 ans, la multiplication des retenues collinaires ne pourra pas être une solution, car elle nous privera d'autres solutions.

**Mme Jeanine Dubié.** – M. le Sénateur Pierre Médevielle a posé la question du nourrissage des ours. En Ariège, nous devons traiter le problème de la forte concentration d'ours dans un périmètre relativement restreint. Un préfet en mission a été désigné en octobre ; il remettra un rapport fin février. Des propositions seront certainement faites pour traiter l'ours dans cette zone. D'autres ours se déplacent sur l'ensemble de la chaîne ; ce sont eux qui affectent particulièrement les Hautes-Pyrénées et les Pyrénées-Atlantiques. Souvent, l'ours effarouche les troupeaux, qui sautent la barrière rocheuse. Nous retrouvons ainsi des centaines de brebis au fond des ravins. Cette situation est dramatique pour les éleveurs. Au niveau de l'ANEM, nous continuerons à défendre la révision de la procédure « *ours à problème* » et le retrait de l'ours le plus rapidement possible. Le vautour est également un sujet épineux.

Monsieur le Sénateur Cyril Pellevat, vous avez évoqué l'idée d'une démarche vis-à-vis des autorités européennes. Je rappelle qu'en septembre 2020, la présidente de l'ANEM, Annie Genevard, avait organisé une visite à Bruxelles pour rencontrer des députés européens et des directions générales de la Commission européenne. Nous portions, à l'époque, un message de déclassement du loup afin que celui-ci entre dans une catégorie de protection simple. L'ANEM continue à appuyer cette demande.

Je souhaite également répondre à M. le Sénateur Bacci et à Mme la Sénatrice PLUCHET, qui ont raison d'insister sur le désespoir des éleveurs. L'ANEM a promu un film réalisé par la MSA de Haute-Savoie sur la détresse des éleveurs et de leur famille et les effets sur leur santé. Nous avons diffusé ce film dans le cadre de notre congrès de l'ANEM à Saint-Jean-Pied-de-Port dans les Pyrénées-Atlantiques.

**Mme Angèle Préville.** – Ayant participé au Conseil national de la montagne l'année dernière, je souhaite vous interroger sur le plan *Avenir montagnes* qui est en cours de réalisation. Vous avez indiqué que 60 territoires allaient être sélectionnés pour l'ingénierie. Ces territoires correspondent-ils à des communes ou à des zones plus larges ? Leur population et leur taille peuvent-elles être très différentes ? Quelle est la répartition de ces territoires selon les massifs montagneux ? Quel avis portez-vous sur les impacts que vous avez obtenus sur un massif donné ?

J'ai cru comprendre que les délais de dépôt des candidatures étaient assez réduits. Le nombre de dossiers rejetés est-il élevé ? Les territoires qui déposent les dossiers sont-ils informés, et le cas échéant de quelle manière ? Pensez-vous que nous allons parvenir à mener une action sur ces territoires ? L'objectif consiste à s'adapter au dérèglement climatique.

**M. Gilbert Favreau.** – Je souhaite revenir sur le problème des retenues collinaires, qui a été évoqué tout à l'heure. Je suis un peu étonné de votre réponse, selon laquelle le refus de création de retenues serait justifié par la crainte que l'eau en provenance de l'amont ne puisse plus nourrir les nappes phréatiques.

Je pense qu'il s'agit d'une erreur technique, car les nappes phréatiques se trouvent en général sur les espaces karstiques. Or les retenues collinaires sont souvent mises en place sur des territoires qui présentent des eaux superficielles.

**Mme Simone Saillant.** – Je répondrai à la série de questions de Mme la sénatrice Angèle Préville, puis j'aborderai la question des retenues collinaires.

Lorsque nous avons conçu le programme d'accompagnement « *Avenir montagnes ingénierie* », nous avons convenu qu'il n'était pas pertinent de fixer une épure type de territoire, car un projet touristique peut avoir différentes mailles. Nous avons donc laissé le champ ouvert. Dans le cadre des sélections, nous demandons que les candidats aient au minimum la taille d'un EPCI et au maximum celle d'un parc naturel régional. Nous nous adaptons à la diversité des territoires.

Dans plusieurs territoires, des stations de ski présentent un déficit d'enneigement et s'interrogent sur leur avenir. D'autres territoires développent une activité de thermalisme. Dans d'autres territoires encore, le sujet du ski est révolu depuis longtemps, mais le développement d'une offre diversifiée n'est pas encore achevé. Un des principaux critères de sélection est lié au fait que le territoire est doté ou non d'ingénierie. Nous n'avons pas retenu le projet de certains territoires, car ils disposaient déjà d'une ingénierie suffisante.

À l'origine, nous avons calibré le projet en vue d'accompagner 60 territoires, en partant de l'estimation d'une centaine de territoires touristiques dans les massifs. Nous avons reçu 39 candidatures lors de la deuxième vague, et nous en sélectionnerons entre 30 et 32. Si les territoires que nous n'accompagnons pas avec le programme « *Avenir montagnes ingénierie* » respectent bien le sujet, nous essayons de leur trouver d'autres formes d'accompagnement. Nous parvenons, par exemple, à un maillage intégral du territoire des Vosges avec ce programme d'accompagnement.

La solution des retenues collinaires s'apparente à un « *pansement* » : on essaie de faire perdurer la situation actuelle, sans s'interroger sur sa durabilité. Je citerai l'exemple de Métabief, station de ski du Doubs, qui a dû réaliser des investissements de 15 millions d'euros pour rénover son parc. La station a réalisé un diagnostic de perspectives d'enneigement, qui

lui a permis de constater qu'il existait de telles perspectives durables pour certaines pistes au sein de son domaine, mais pas pour d'autres. En conséquence, le président du syndicat mixte a réduit ses investissements de 15 à 2 millions d'euros. Ces 2 millions sont investis à bon escient, car orientés vers des perspectives d'avenir.

*In fine*, ne faut-il pas réfléchir à une autre forme de développement économique ? Nous savons bien que le ski dégage un *cash* qu'aucune autre activité ne dégagera à court terme. Néanmoins, les perspectives d'enneigement s'amenuisent. Le programme « *Avenir montagnes ingénierie* » vise à accompagner les élus dans la trajectoire à suivre en fonction du contexte.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie pour ces échanges.

*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 d'enquête chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen – Examen du rapport d'information et vote sur les éventuelles propositions, dans le cadre des travaux relatifs au droit de suite**

**M. Jean-François Longeot.** – Mes chers collègues, nous en venons au dernier point inscrit à l'ordre du jour de notre réunion de commission, qui concerne le suivi des préconisations de la commission d'enquête du Sénat sur l'incendie des usines Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen, en septembre 2019.

Sous la présidence d'Hervé Maurey, les rapporteuses Christine Bonfanti-Dossat et Nicole Bonnefoy ont rédigé un important rapport qui a permis de tirer les principaux enseignements de cet accident industriel.

Cet accident a été « hors norme » à plusieurs égards et constitue le premier évènement de cette nature et de cette ampleur en France à l'ère des réseaux sociaux.

Depuis la rentrée, nous avons réalisé plusieurs auditions, qui nous ont permis d'entendre les associations de victimes de l'accident, des acteurs territoriaux impliqués dans la prévention des risques industriels et la surveillance de la qualité de l'air, ainsi que la ministre de la transition écologique.

Cette matière a été retravaillée par notre rapporteur Pascal Martin et va permettre à notre commission d'exercer un « droit de suite » approfondi au rapport de la commission d'enquête du Sénat constituée après l'accident de Rouen.

J'ajoute, en complément, que nous travaillons en ce moment sur la gestion des risques liés aux ammonitrates et que ce travail devrait permettre de compléter utilement le rapport que nous examinons aujourd'hui.

Notre rapporteur nous présentera dans un instant ses principales observations et conclusions.

Sans trop dévoiler le contenu de son intervention, je peux d'emblée vous indiquer qu'environ 80 % des 42 recommandations de la commission d'enquête ont trouvé une suite et donné lieu à des mesures.

En outre, un nombre important de recommandations est complètement soldé, c'est-à-dire que les suites qui leur ont été données se sont déjà traduites concrètement par des évolutions législatives, réglementaires ou des actions de terrain.

Je crois qu'il est important de montrer que c'est la qualité du travail du Sénat qui a été reconnue, et que le Gouvernement s'est inspiré des propositions de la commission d'enquête pour agir pour le futur.

Si tout n'est pas parfait, nous pouvons donc au moins nous réjouir d'avoir été entendus et que des mesures concrètes aient été prises ! C'était le minimum pour répondre aux attentes de la population.

Sans plus attendre, je cède la parole à notre rapporteur Pascal Martin, puis je passerai la parole à Hervé Maurey et à Nicole Bonnefoy.

**M. Pascal Martin.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, un peu plus de deux ans après l'incendie des usines Lubrizol et Normandie Logistique à Rouen, nous concluons notre cycle d'auditions et de travail sur les suites données aux recommandations du Sénat formulées à cette occasion.

Je vous remercie de la confiance que vous m'avez accordée en me chargeant de cette tâche délicate.

Notre assemblée s'était mobilisée dès le 10 octobre 2019, soit 15 jours après l'incendie, avec les moyens puissants d'une commission d'enquête, dont la création a été décidée à l'unanimité. Cette commission d'enquête était présidée par Hervé Maurey et les rapporteuses étaient nos collègues Nicole Bonnefoy et Christine Bonfanti-Dossat. J'en étais moi-même membre.

La commission d'enquête a rendu son rapport en juin 2020 et fourni un travail très important pour tirer les enseignements de cet accident industriel et proposer des solutions afin d'éviter qu'un tel événement ne se reproduise.

Au total, 42 propositions avaient été formulées, traitant des 6 enjeux principaux mis en lumière par l'incendie : le nécessaire développement de la culture de la sécurité ; le renforcement de la prévention des risques industriels et des contrôles ; l'amélioration de la gestion de crise, de l'alerte et de l'information du public en cas d'accident industriel ; l'amélioration des relations entre l'État et les collectivités territoriales dans ce domaine ; l'indemnisation des préjudices et, enfin, le suivi sanitaire et environnemental.

Ce rapport a donc été à la fois ma boussole et un tamis au travers duquel il convenait de passer, en toute objectivité et de façon pragmatique, les différentes mesures prises par le Gouvernement depuis deux ans.

Aussi, comme l'a indiqué le président Longeot, je peux vous indiquer que près de 80 % de ces 42 recommandations ont trouvé une suite, et que la majorité d'entre elles sont aujourd'hui soldées, ce qui prouve, s'il en était besoin, la pertinence des conclusions de notre commission d'enquête.

En outre, les travaux de retours d'expérience, nombreux, avec 5 à 6 rapports, menés ou non à la demande du Gouvernement convergent tous dans le sens du Sénat.

Bien sûr, tout n'est pas parfait, et les nouvelles prescriptions applicables aux exploitants des secteurs et des sites concernés devront naturellement être contrôlées très régulièrement, mais je retiens surtout deux éléments :

- d'abord, des évolutions législatives et réglementaires significatives sont intervenues pour répondre aux failles béantes révélées par l'accident dans la sécurité et la prévention incendie applicables aux exploitants de site Seveso et de leurs sites voisins ;

- ensuite, notre principale marge de progrès réside dans la définition d'une organisation robuste pour assurer un suivi et une analyse des pollutions environnementales et des conséquences sanitaires d'un accident industriel.

Sur ces deux derniers sujets, notre compétence doit s'exercer en cohérence avec celle de la commission des affaires sociales et je ne vous proposerai donc pas de recommandations très développées s'agissant du suivi sanitaire.

Néanmoins, il convient de relever que les mesures prises par le ministère de la santé à ce jour – à savoir la mise en place d'une surveillance *via* une exploitation du système national des données de santé (SNDS) – divergent des préconisations de notre commission d'enquête, qui appelait à la création de registres médicaux dédiés au suivi dans le temps de certaines maladies.

Des retours d'expérience plus approfondis sont en cours et l'opportunité d'appliquer un programme de biosurveillance à la population générale en plus des intervenants lors de l'accident – notamment sapeurs-pompiers et policiers – continue d'être étudiée par les autorités sanitaires. Le ministère de la santé a consulté le Haut Conseil de la santé publique sur ces sujets.

Deux points communs doivent être relevés entre le sujet des pollutions environnementales (air, eau, sol) et celui du suivi sanitaire : ils concernent, d'une part, les défauts de coordination entre les acteurs lors de l'accident et, d'autre part, la faiblesse et l'inadaptation de nos capacités d'analyse.

En dépit des quelque 360 000 données recueillies après l'incendie à travers 6 500 prélèvements par l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), Santé publique France, les Associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA), les sapeurs-pompiers et les bureaux d'études spécialisés, nous avons été dans l'incapacité de les analyser efficacement, rapidement et avec une parfaite précision faute d'outils et d'un langage, notamment informatique, qui soient communs aux opérateurs et services mobilisés.

L'Ineris a donc été chargé de travailler sur ce sujet, le cas échéant en lien avec Santé publique France, dans le cadre de son nouveau contrat d'objectifs et de performance pour la période 2021-2025.

Des travaux de consolidation informatique seront par ailleurs développés et 200 000 données issues de prélèvements environnementaux ont d'ores et déjà été partagées et retraitées par Santé Publique France (SPF).

Il est clair, toutefois, que le manque d'outils de prélèvements et d'analyse en phase de gestion de crise a compliqué le suivi environnemental et sanitaire des conséquences de l'accident et qu'il s'agit évidemment d'un point majeur d'évolution pour la suite.

S'agissant des évolutions normatives que j'évoquais précédemment pour le renforcement de la sécurité industrielle, je citerai les principales : je pense aux dispositions de la proposition dite « Matras », devenue loi du 25 novembre 2021, qui ont permis d'achever la mise au point juridique du « *cell broadcast* », dispositif de notification cellulaire, associé à la diffusion de SMS géolocalisés en cas de crise, industrielle, naturelle ou autre. Un exercice européen de sécurité civile aura lieu prochainement dans le Sud de la France, où le *cell broadcast* seul sera testé. Puis, un exercice sera organisé enfin pour la métropole de Rouen à l'été 2022, cette fois-ci en combinant le *cell broadcast* et l'envoi de SMS géolocalisés.

L'incendie de Lubrizol était aussi le premier accident industriel majeur de l'ère des réseaux sociaux. Un outil numérique moderne semble donc tout à fait adapté aux évolutions sociétales.

Vous ne serez pas surpris d'entendre à nouveau que le Sénat appelle de ses vœux le déploiement de ce système depuis au moins 10 ans et le dramatique retour d'expérience de la tempête Xynthia...

Là encore, avec Lubrizol, nous sommes face à une triste réalité, qui veut que les principales évolutions positives intervenues dans notre législation aient été prises après des accidents majeurs, qu'ils soient naturels et d'origine climatique ou industrielle. Je citerai également les avancées dans la réglementation des établissements recevant du public, qui ne sont intervenues qu'après le dramatique accident de la discothèque « 5-7 » du 1<sup>er</sup> novembre 1970 responsable de 146 morts.

Au rang des évolutions législatives, je pense aussi à des mesures techniques relatives aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT), votées lors de l'examen du budget pour 2021 et lors de l'examen de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, au cours de laquelle nous avons également examiné la création du cadre des enquêtes techniques du nouveau bureau d'enquête accident-risques industriels (BEA-RI).

S'agissant des évolutions réglementaires, elles sont nombreuses également et je souhaiterais développer un instant le cœur technique des mesures, qui représentent au total une charge de près de 2 milliards d'euros répartis sur 6 ans pour l'ensemble des industriels français, en particulier des secteurs de la chimie, de la pétrochimie et de l'entreposage de produits inflammables et combustibles. Elles entreront en vigueur progressivement d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2026 et s'appliqueront aux établissements existants et en projet.

L'histoire du droit des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) retiendra sans doute que l'incendie de Rouen a eu pour conséquence un renforcement important des prescriptions applicables aux exploitants en matière d'information et de transparence, mais aussi et surtout pour ce qui concerne la prévention des incendies et des stockages de liquides combustibles.

L'incendie s'est déclaré dans un stockage de liquides combustibles de faible inflammabilité. C'est là une des clefs de compréhension de l'accident qui a démontré que la réglementation sous-estimait la dangerosité de certains gros volumes de substances ou liquides qui, d'une part, ne se consomment pas avant d'atteindre, en moyenne, un « point

d'éclair » compris entre 60°C et au-delà de 93°C et, d'autre part, ne sont pas miscibles à l'eau – tel est le cas des hydrocarbures – rendant indispensable l'utilisation d'émulseurs.

C'est pourquoi les décrets et arrêtés de septembre 2020 prévoient des mesures pour garantir des récipients plus résistants et un éloignement suffisant afin d'éviter les « effets domino » entre sites de stockage et entrepôts de matières combustibles ou inflammables, et renforcer les capacités d'extinction des incendies chez les exploitants, en leur imposant un accroissement de leurs réserves en émulseurs.

J'évoquais précédemment le coût de ces mesures pour les industriels, mais la sécurité est à ce prix et elle permet d'éviter tant de dommages et de coûts indirects de toute nature, notamment environnementale, qu'il y a, au-delà de l'impératif de protection des populations, un intérêt objectif et rationnel au renforcement de la sécurité industrielle.

Ces évolutions ont été déclinées dans les directives adressées par la ministre à ses services et doivent désormais être mises en œuvre sur le terrain.

Je terminerai cette présentation des suites données au rapport de la commission d'enquête en évoquant la culture de la sécurité et les exigences d'une démocratie environnementale performante. D'abord, des mesures relatives à la sensibilisation et à la formation aux risques ont été insérées dans deux textes récents relatifs à l'éducation et à la citoyenneté. Ensuite, le plan présenté par la ministre de la transition écologique est intéressant, car il couvre l'ensemble des sujets, mais il nécessitera un volontarisme fort et reste à ce jour trop peu suivi d'effets concrets.

J'en viens aux recommandations que je propose à la commission d'adopter et qui pourraient, si la commission les accepte, faire l'objet d'une proposition de loi et alimenter l'examen des prochains budgets ainsi que nos actions de contrôle.

Ces huit recommandations se déclinent en 4 axes.

Premier axe : améliorer la prévention des accidents et augmenter les contrôles. Je vous propose notamment de demander au Gouvernement d'atteindre l'objectif de 30 000 contrôles annuels par les inspecteurs des ICPE pour renouer avec la période post-AZF, et de prévoir une trajectoire d'augmentation de 200 postes d'inspecteurs d'ici 2027. Je vous propose également d'apporter des modifications resserrées à la législation applicable aux plateformes industrielles, pour renforcer la mutualisation et la coordination entre les exploitants, et de tester la mesure recommandée par la commission d'enquête de limiter à trois le nombre de niveaux de sous-traitance, dite « en cascade », pour les sites Seveso seuil haut.

Il convient également de mieux associer les élus à la prévention et à la gestion des risques, en améliorant leur information et en garantissant leur association aux exercices de sécurité civile. C'est, en effet, d'abord vers les maires que se tournent les riverains en cas d'accident. Je vous propose enfin d'envisager un système d'agrément, comparable à celui prévu pour la surveillance de la qualité de l'air avec les ASQAA, pour soutenir le développement de la culture de la sécurité dans notre pays.

Deuxième axe : renforcer l'information et assurer la participation du public. Je suggère de faire évoluer le cadre applicable aux commissions de suivi de site (CSS), mises en place par le préfet en présence d'une installation industrielle sensible pour associer le public.

Plusieurs changements pragmatiques peuvent être apportés à leur composition et à leur fonctionnement au bénéfice du public et des collectivités.

Nous pourrions aussi insuffler davantage de dynamisme à la comitologie territoriale de la prévention des risques, comme aux secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (S3PI).

Troisième axe : améliorer l'évaluation environnementale, le traitement et la réparation des dommages. Sur ce volet, je vous propose principalement d'assouplir les conditions de reconnaissance de l'état de catastrophe technologique. Par ailleurs, nous pourrions travailler sur le développement des recours collectifs en matière environnementale et d'accidents industriels. La ministre a indiqué que des travaux étaient en cours sur ce sujet.

Je vous sou mets également des recommandations visant, d'abord, à renforcer la portée du principe de non-régression environnementale, ensuite, à répondre à une récente décision du Conseil d'État qui a souligné les failles de notre législation et de notre réglementation en matière d'évaluation environnementale de « petits » projets, et enfin, à nous permettre d'évaluer au mieux la réalité de la répression des atteintes à l'environnement par les services de l'État.

Quatrième et dernier axe : définir un système ainsi que des procédures adéquates pour assurer un suivi sanitaire efficace des populations. Je vous propose trois recommandations pragmatiques pour renforcer l'information du public et de l'ensemble des acteurs et améliorer les conditions de saisine de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Au-delà de ces éléments, je signale que l'enquête judiciaire est toujours en cours, et que son champ couvre également les pollutions environnementales imputables, le cas échéant, aux exploitants.

Sur le front de l'indemnisation, les agriculteurs ont bénéficié de dégrèvements d'impôts exceptionnels, et la plupart sont entrés dans une logique transactionnelle avec Lubrizol. Un agriculteur, « non inscrit » dans cette procédure amiable, a été indemnisé par l'État pour la perte d'exploitation résultant de la mise en réserve des produits agricoles décidée par l'État le jour de l'incendie. Quelques centaines d'autres victimes, comme les commerçants, entreprises, certaines collectivités territoriales ont passé des accords amiables, quand d'autres ont fait le choix de procédures contentieuses.

Une certaine opacité règne sur les montants en jeu et j'aurais du mal à vous en dire plus si ce n'est que l'on pourrait se hasarder à évaluer à plusieurs dizaines de millions d'euros au total les montants concernés par les accords amiables, qui traduisent une mise en œuvre certes partielle, mais réelle du principe pollueur-payeur.

Je souhaiterais conclure avec deux remarques.

D'abord, il est difficile de tirer un bilan global des modifications ponctuelles et dispersées portant, au cours des cinq dernières années, sur le droit des implantations industrielles ; il serait cependant intéressant de mesurer, dans nos futurs travaux, notre positionnement par rapport à la législation européenne et de préciser où nous nous situons, comparativement à nos partenaires européens, dans une logique conciliant attractivité économique et prévention des risques.

Ensuite, l'accidentologie industrielle dans notre pays demeure significative et appelle une attention constante. Je vous proposerai d'ailleurs d'intituler notre rapport « Risques industriels : ne pas baisser la garde ! »

Notre commission est une nouvelle fois amenée à définir des équilibres subtils entre transition écologique, protection de l'environnement, souveraineté économique et développement industriel avec la prévention des risques industriels, et j'espère que vous partagerez celui que je vous propose.

Voici mes chers collègues, les observations, conclusions et recommandations que je vous soumetts pour approbation. Je vous remercie.

**M. Hervé Maurey.** – Je félicite la commission et le rapporteur pour ce travail de « droit de suite » qu'elle a décidé d'exercer dans le cadre de ses travaux de contrôle : c'est un des piliers de l'action du Parlement et il est important que les rapports du Sénat ne restent pas lettre morte.

La ministre Barbara Pompili nous a indiqué en octobre 2021 que 37 des 42 propositions du rapport de commission d'enquête avaient été reprises, et le rapporteur a chiffré ce taux à environ 80 % : je me réjouis de cette réussite qui témoigne de la qualité de nos travaux.

Je serai pour ma part un peu plus mesuré et j'insiste sur le fait qu'il ne faut pas baisser la garde, comme nous le propose d'ailleurs le rapporteur avec le titre de son rapport, même si des évolutions allant dans le bon sens sont intervenues.

Tout d'abord, certaines mesures – que le rapporteur envisage d'intégrer dans une proposition de loi – n'ont pas été reprises par le Gouvernement. Il s'agit, tout d'abord, de mieux associer les élus locaux à la phase de prévention et, en cas d'accident, à la phase de gestion et de suivi des accidents : le préfet avait lui-même reconnu des marges de progrès dans ce domaine. Notre proposition d'apporter des soutiens financiers aux entreprises et aux collectivités qui manqueraient de moyens pour se conformer aux règles de sécurité ne semble pas non plus entièrement satisfaite, tout comme l'amélioration de l'indemnisation des préjudices. Sur le plan sanitaire, les registres de morbidité que nous avons préconisés n'ont pas été mis en place.

Il faut ensuite rester très vigilant sur la mise en œuvre concrète des mesures annoncées. Je souligne ici le retard pris en matière de déploiement du *cell broadcast* : on nous avait promis une expérimentation à Rouen en juin 2021, puis celle-ci a été finalement reportée au premier semestre 2022.

Soyons également attentifs au respect des échéances annoncées pour la mise en œuvre des nouvelles prescriptions portant sur les ICPE, d'autant que celles-ci sont parfois très éloignées : il en va ainsi de la mise en œuvre des règles de stockage dont certaines sont applicables en 2026, voire 2027.

D'autres mesures méritent d'être précisées et doivent faire l'objet de points réguliers, car leurs modalités, les moyens qui y seront consacrés et le calendrier restent encore flous : tel est le cas de la culture du risque qui est un point faible dans notre pays, comme l'a rappelé la ministre.

J'approuve les préconisations du rapporteur et j'espère que la commission pourra, par la suite, faire le point de manière régulière – annuellement par exemple – sur l'avancée des divers volets que je viens de récapituler.

Je terminerai en soulignant l'importance de la réalisation des promesses du Gouvernement en matière d'augmentation des contrôles des installations classées.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – À mon tour, je souhaite remercier la commission et son rapporteur Pascal Martin.

Je m'associe aux propos du Président Maurey et me réjouis de la mise en œuvre de 80 % des recommandations de notre rapport de commission d'enquête. Reste, comme l'a suggéré le rapporteur, à reprendre les 20 % restants, voire à définir encore plus finement un certain nombre d'actions pour couvrir tout le champ concerné en matière législative.

J'ai bien noté les huit recommandations organisées en quatre axes et, tout en comprenant que le rapporteur ait souhaité ne pas empiéter sur les compétences de la commission des affaires sociales, j'insisterai sur les questions sanitaires qui ont occupé une place très importante dans notre rapport d'enquête. Je garde en mémoire les difficultés pour obtenir la composition précise des substances qui ont brûlé, et pour élucider la nature des effets cocktail susceptibles d'être engendrés. Nos demandes, sur ce volet sanitaire, n'ont pas été totalement satisfaites, et il en va de même de la mise en place d'un principe de précaution qui doit prévaloir dès le début de l'accident, mais aussi dans le suivi sanitaire à long terme de la population. Comme l'a rappelé le Président Maurey, la mise en place de registres de morbidité pour certaines maladies, qui est fondamentale, n'a pas été retenue par le Gouvernement.

J'adhère donc pleinement aux lignes du rapport qui vient de nous être soumis et à ses prolongements sous la forme de proposition de loi qui pourrait s'intituler « Ne pas baisser la garde », mais je regrette que le volet sanitaire ne soit pas encore plus approfondi. Peut-être pourrait-on compléter la proposition de loi qui est envisagée par le rapporteur par des dispositions relatives à l'aspect sanitaire qui me paraissent essentielles.

**M. Pascal Martin.** – J'ai pris soin de commencer mon rapport en soulignant l'importance des questions sanitaires. Originaire de Rouen et présent sur les lieux le jour de l'accident, je constate effectivement que les associations et les riverains sont très sensibles aux enjeux sanitaires. Il faudra donc approfondir ces questions en associant la commission des affaires sociales.

S'agissant des produits de décomposition susceptibles d'être émis en cas d'incendie, je précise qu'un des arrêtés pris en septembre 2020 prévoit que les exploitants de site Seveso devront intégrer des informations sur ce sujet dans leurs études de danger, en incluant les produits de décomposition liés au bâtiment du site et aux contenants des produits.

Je précise également que les huit propositions que j'ai formulées ont pour objet de compléter et d'amplifier celles de la commission d'enquête. Tel est l'esprit de nos travaux.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Les huit propositions formulées par le rapporteur me paraissent dignes d'intérêt.

Je saisis l'occasion de nos échanges pour attirer votre attention sur un point particulier qui soulève des difficultés aux élus et aux riverains concernés.

Dans le « couloir de la chimie » du département du Rhône, se trouve une gare de triage qui accueille des produits pouvant relever de la logique Seveso : lorsque l'arrêt transitoire des substances se prolonge, la gare de triage se transforme, de fait, en espace de stockage. Or elle est soumise à une réglementation internationale tandis que les installations industrielles avoisinantes sont soumises aux règles nationales Seveso. Une telle situation est incompréhensible pour les riverains, dont la protection varie selon le lieu alors que le risque est le même. Les élus sont également confrontés à cette différence de traitement paradoxale.

Des incidents ont déjà eu lieu dans cette gare de triage et il faut réfléchir à prévenir la réalisation d'autres risques.

**Mme Angèle Préville.** – Je signale simplement avoir été contactée par une des associations de citoyens de Rouen qui souhaite se constituer en Institut éco-citoyen comme celui qui existe à Fos-sur-mer. Nous les avons auditionnés et ils m'ont sollicitée pour devenir leur marraine. Quand je suis allée à Rouen, j'ai entendu le témoignage des personnes de Fos-sur-Mer qui ont l'impression d'être un peu mises de côté, et s'inscrivent dans une démarche louable de recherche d'informations sur les pollutions qui les concernent.

**M. Pascal Martin.** – Vous soulignez, à juste titre, qu'une des difficultés de ces accidents réside dans l'effort de pédagogie et de « vulgarisation » qui doit être fait auprès des riverains concernant le contenu des données très techniques qui sont récoltées : quand on n'a pas un doctorat en chimie, il n'est pas facile de se retrouver à travers les diverses substances stockées dans l'industrie.

Il va donc falloir améliorer la culture du risque et amplifier l'information destinée à tous les publics – nous partons de très loin dans ce domaine.

L'information sur les risques industriels et l'implantation des sites Seveso est beaucoup plus compliquée à transmettre que lorsqu'il s'agit d'inondations ou de prévention de catastrophes naturelles.

**M. Jean-François Longeot.** – Merci pour ces échanges. Je vous indique qu'en faisant cet exercice de « droit de suite », nous nous inscrivons dans le cadre des conclusions adoptées par le Bureau du Sénat à la suite du rapport de notre collègue Pascale Gruny sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, qui charge les commissions permanentes d'assurer un suivi de la mise en œuvre des recommandations adoptées par le Sénat.

Pour conclure nos débats sur ce thème, je souhaite insister sur deux points.

D'abord, l'importance de développer la culture du risque dans tous nos territoires. La difficulté est considérable, nous le savons, car en informant le public sur les risques et les conduites à tenir en cas d'accident, certains craignent parfois de susciter la peur ou une dévalorisation des biens exposés à des risques. Pourtant, il est nécessaire d'effectuer des actions de sensibilisation. Il s'agit d'une exigence de responsabilité et je pense que nous devons échanger avec nos maires sur ce sujet.

Le second point sur lequel je souhaitais insister c'est l'importance, pour l'avenir, de prévoir une organisation adaptée pour être en capacité d'évaluer très rapidement les effets d'un tel accident, à la fois sur l'environnement et sur la santé.

En tant que président de cette commission, je pense bien sûr aux pollutions environnementales, mais je ne peux pas omettre l'aspect sanitaire, qui a fait l'objet de

nombreuses recommandations de la commission d'enquête et qui a concentré les critiques d'une partie de la population.

*La commission adopte à l'unanimité les recommandations proposées par le rapporteur et autorise la publication du rapport d'information.*

## **Questions diverses**

**M. Jean-François Longeot.** – Avant de terminer cette réunion, je souhaite évoquer deux points d'attention.

Tout d'abord, s'agissant du calendrier de nos travaux dans les semaines à venir, et sans prendre d'engagement définitif avant d'avoir consulté le bureau de la commission, je vous indique qu'en accord avec Didier Mandelli, il n'est bien entendu pas envisagé de réunir la commission chaque semaine, mais plutôt très occasionnellement entre mars et juin pour la restitution de nos travaux de contrôle en cours sur l'aménagement du territoire ou les ammonitrates, et si l'actualité le nécessitait. De plus, la commission a programmé plusieurs déplacements, et vous serez sollicités par les services pour y participer. Nous assurerons ainsi la continuité des travaux de notre commission, comme nous y a invité le Président du Sénat, le Sénat devant continuer à travailler.

Je souhaite également vous signaler que le bureau de notre commission s'est réuni ce matin sur les modalités d'examen de la proposition de loi n° 352 (2021-2022) de nos collègues Philippe BAS, Béatrice GOSELIN, Jean-Baptiste BLANC et Jean-François RAPIN, relative au développement durable des territoires ruraux. Quinze des dix-huit articles de ce texte étant au cœur de nos compétences, l'arbitrage en faveur de la saisine de notre commission a semblé logique. Cependant, la présidente de la commission des Affaires économiques a entamé une démarche pour solliciter la mise en place d'une commission spéciale. Ce matin, notre bureau s'est prononcé en défaveur de cette demande qui, si elle n'est pas retirée avant demain matin, nécessiterait un débat préalable en séance publique pour que le Sénat puisse statuer. Je vous invite bien entendu à appuyer nos collègues, membres du Bureau, qui ont d'ores et déjà fait savoir que les compétences de notre commission ne devaient pas être fragilisées.

*La réunion est close à 12 heures.*

### **Mercredi 2 février 2022**

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

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

## **Bilan et perspectives du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique – Audition (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 10 h 50.*

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

## **Audition de M. Arnaud Leroy, président du conseil d'administration de l'Agence de la transition écologique (Ademe)**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Monsieur le président, le 7 mars 2018, en application de l'article 13 de la Constitution, notre commission vous avait accordé sa confiance pour présider l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - l'Ademe –, devenue depuis l'Agence de la transition écologique. Quatre ans plus tard, c'est avec le même plaisir que nous vous accueillons, sans doute une dernière fois en votre qualité de président de l'Ademe, que vous quitterez très prochainement.

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier pour votre travail accompli et votre disponibilité : vous avez toujours su répondre présent aux nombreuses sollicitations de notre commission, que ce soit en audition plénière ou dans le cadre des travaux préparatoires des rapporteurs, à l'occasion des travaux législatifs ou de contrôle que nous avons menés. Je ne doute pas que les membres de la commission qui ont pu s'entretenir avec vous à ces occasions s'associeront à mes remerciements.

Ce dialogue a, je le crois, permis de faire avancer de nombreux dossiers. J'en citerai quelques-uns : la loi Anti-gaspillage et économie circulaire, dite loi AGEC, en 2020, qui a renforcé le rôle de l'Ademe dans le pilotage et la surveillance des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), notre commission ayant activement soutenu, avec succès, le financement de moyens humains dédiés à ces missions ; la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, qui a confirmé le rôle pilote de l'Ademe dans l'expérimentation sur l'affichage environnemental ou la régulation environnementale de la publicité ; la loi visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique, toujours en 2021, qui résulte d'une initiative du Sénat, qui crée notamment un Observatoire des impacts du numérique, auquel l'Ademe sera étroitement associée.

On le voit, à la faveur des différentes lois que j'ai citées, le rôle pivot de l'Ademe en matière de transition écologique s'est largement affirmé ces dernières années. Le plan de relance a également contribué à cette tendance, l'Ademe participant au déploiement des crédits en matière d'accompagnement des TPE/PME dans l'écoconception, de recyclage des friches industrielles et urbaines polluées, de décarbonation de l'industrie, de développement des réseaux de chaleur et de froid, d'intégration du plastique recyclé ou encore de développement de la collecte et du traitement des biodéchets.

Il y a toutefois un revers à ce succès : porter des politiques publiques nécessite des appuis humains et financiers et nous vous avons souvent entendu, monsieur le président, déplorer le manque de moyens chronique de l'Ademe, constat qui n'est peut-être pas étranger à votre départ...

J'aimerais donc, dans le cadre de votre propos liminaire, que vous dressiez un état de lieux de la situation dans laquelle se trouve l'Ademe aujourd'hui et de ses perspectives d'évolution dans les années à venir. À cette fin, vous nous donnerez certainement votre appréciation du contenu du projet de loi « 3DS », concernant la délégation aux régions d'une

partie des fonds chaleur et économie circulaire ou sur le rôle de délégué territorial de l'Ademe confié aux préfets de régions.

Dans un second temps, je pense que mes collègues ne manqueront pas de vous interroger sur notre stratégie de décarbonation, laquelle a fait l'objet d'un récent rapport de l'Ademe, *Transition(s) 2050, Choisir maintenant, agir pour le climat*, étude prospective identifiant quatre scénarios pour atteindre la neutralité carbone en 2050.

**M. Arnaud Leroy, président de l'Agence de la transition écologique (Ademe).** – C'est toujours un plaisir pour moi de venir au Sénat ; dans le cadre de mes fonctions de président de l'Ademe, j'ai toujours tenu à entretenir un rapport étroit avec votre assemblée. Je regrette d'ailleurs que notre rendez-vous budgétaire annuel, comme il en existait avant 2017, ait disparu, car il permettait de discuter en profondeur des missions et des moyens de l'agence. L'Ademe est le plus gros opérateur en Europe consacré à la transition écologique. Par l'amplitude de ses missions, l'organisme a un rôle unique dans de nombreux domaines : l'économie circulaire, l'efficacité de la maîtrise de l'énergie, le numérique, le tourisme ou l'alimentation durables, la décarbonation de l'industrie – l'Ademe est le pivot du déploiement du Fonds pour la décarbonation de l'industrie, et devrait voir son rôle accru, si j'en crois les rumeurs, avec France 2030.

Après quatre ans de mandat, j'ai le sentiment du devoir accompli. Il me restait un an de mandat. J'ai demandé à la ministre de saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour m'autoriser à partir, pour des choix personnels.

Le regard que je porte sur l'Ademe est double.

L'Ademe s'est imposée comme l'opérateur de la transition écologique. Nous sommes visibles, agiles, présents sur tout le territoire, y compris outre-mer, entretenant des relations fortes avec les collectivités locales, notamment les régions et les intercommunalités qui ont des compétences en matière de transition écologique. La thématique de la transition écologique s'est installée dans l'agenda public et concerne de plus en plus de domaines : la proposition de loi de M. Chaize visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France aurait ainsi semblé bien ésotérique il y a peu encore. M. Jean-Baptiste Lemoyne m'avait confié la mission, avant le déclenchement de la crise sanitaire, de réfléchir, avec tous les acteurs, à la manière de faire évoluer le modèle touristique français pour développer le tourisme durable. La gestion du Fonds Tourisme durable nous a ainsi été confiée.

La thématique de la transition écologique s'est imposée. On ne reviendra plus en arrière. Chacun veut aller de l'avant en la matière. Dans ce contexte, ma présidence, en effet, fut assez active. J'ai souvent dû quémander l'obtention de postes supplémentaires pour faire face aux nouvelles missions. Par exemple, on nous a confié le pilotage et la surveillance des filières REP : mais lorsque nous sommes face à des opérateurs qui ont parfois des moyens de plus d'un milliard d'euros, comme les éco-organismes Citeo ou EcoMobilier, il faut que nous puissions agir, collecter des données, etc. Les attentes sont fortes à notre égard. Les éco-organismes contestent ainsi le calcul de la redevance prévue par la loi pour financer cette mission de pilotage et de surveillance des filières REP. Un contentieux est en cours, et on verra ce qu'il en advient au cours des prochaines semaines.

Nos moyens doivent correspondre à l'élargissement de nos missions. Par exemple, alors qu'il est beaucoup question d'hydrogène, et qu'un fonds hydrogène a été créé, l'Ademe

a été bien seule pour le porter au début, et nous avons dû quémander des moyens pour pouvoir nous doter de l'expertise nécessaire.

Nous avons réussi cette année à inverser la tendance de destructions d'emplois à l'Ademe. Notre inclusion dans France 2030 devrait nous permettre d'obtenir des moyens humains supplémentaires.

En ce qui concerne la projection à 5 ou 10 ans, je suis toujours vent debout contre le projet de loi 3DS. Cette loi est une erreur. Elle fait peut-être plaisir aux préfets, mais est surtout source de complexité. L'Ademe est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Je suis responsable des ressources humaines de l'agence sur tout le territoire. Je ne vois pas comment un préfet pourra demain, en tant que délégué territorial, avoir la main sur les effectifs de l'Ademe. Je dois gérer les problématiques classiques de ressources humaines : répartition de la charge de travail, management, problèmes éventuels de *burn-out* ou de harcèlement, etc. L'Ademe a signé un contrat d'objectifs et de performance avec l'État. Ce dernier siège déjà à notre conseil d'administration. Je ne vois donc pas la plus-value du texte, si ce n'est qu'il apportera davantage de complexité, puisqu'il faudra passer des conventions avec les préfetures. Je ne suis pas sûr que l'on gagnera en efficacité...

On travaille déjà beaucoup avec les régions, qui interviennent en cofinancement de nombre de projets dans la mise en œuvre des fonds européens. Si le texte peut apporter une avancée dans la réalisation des contrats de plan État-Région (CPER), tant mieux. Mais j'attends les décrets. Nous avons fait remonter nos demandes. Nous passons déjà beaucoup de temps en réunion, je n'ai pas envie d'en rajouter alors que nos équipes sont déjà très mobilisées dans les régions sur la thématique de la transition écologique. Nous travaillons déjà à l'échelle des départements avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et avec les préfets de département ; on nous demande de discuter désormais avec les préfets de région. Je vous invite à exercer votre pouvoir de contrôle pour vérifier, dans quelques années, que cela marche vraiment mieux.

Notre taux d'exécution budgétaire est de 100 % depuis de nombreuses années. On ne peut donc pas dire que notre agence est inefficace. Simplement, les préfets ont fait un caprice ; ils ont voulu la tête de l'Ademe et ils l'ont eue, mais je ne suis pas sûr que l'on gagnera en efficacité. Il faudra évaluer l'efficacité du nouveau dispositif, et j'espère me tromper dans mon pronostic, mais je vois les difficultés. Dans le cadre du plan de relance, nous avons travaillé main dans la main avec les préfets et cela s'est très bien passé ; la question de savoir qui est chef de quoi ne se posait pas. Le préfet joue déjà un rôle important dans les instances de l'Ademe en région. Le statut d'EPIC implique l'autonomie. Je ne sais pas comment le nouveau dispositif pourra fonctionner. Il s'agirait par cette réforme de rendre l'action de l'État plus visible ? Mais je ne comprends pas pourquoi alors on ne donne pas aux préfets la main sur l'Office français de la biodiversité (OFB), qui a pourtant, à la différence de l'Ademe, des pouvoirs de police. J'avoue une certaine incompréhension...

La question centrale est de savoir comment on peut accélérer dans la mise en œuvre de la transition écologique. Vous avez évoqué notre rapport, *Transition(s) 2050*, résultat d'un travail prospectif de deux ans, pas simplement sur la question énergétique, mais aussi sur toute la problématique de la neutralité carbone. On aborde de nombreuses questions : les puits de carbone, l'aménagement du territoire, le rapport à l'agriculture, la mobilisation de la biomasse, la mobilisation du vivant dans les évolutions des régimes alimentaires, l'évolution des mobilités, le rapport à l'innovation, etc.

Il reste des pans à explorer comme l'aspect macroéconomique, pour montrer que les scénarios axés sur la sobriété sont économiquement intéressants et qu'ils ne sont pas des scénarios de décroissance – il s'agit d'une croissance qualitative, dans laquelle on doit réinterroger nos modèles industriels pour favoriser le durable, l'écoconception, l'économie circulaire, etc. Nous présenterons les derniers résultats à Angers fin mars pour les 30 ans de l'Ademe.

En tout cas, nous devons aller vite si l'on veut atteindre l'objectif de neutralité carbone en 2050. L'objectif suppose de nombreux investissements, des efforts de préparation et d'animation dans les territoires. La question est de savoir si l'Ademe a la taille suffisante et si les acteurs ne sont pas trop éparpillés. Ne faudrait-il pas rapprocher l'Ademe et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) pour créer un opérateur unique de la transition écologique, capable de mener des actions d'atténuation, d'adaptation, etc. ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – Si je vous entends bien, à propos de la loi 3DS, il aurait été préférable de ne pas toucher à ce qui fonctionnait bien...

**M. Guillaume Chevrollier.** – Ayant été corapporteur de la proposition de loi de M. Chaize sur l'empreinte environnementale du numérique, je tiens tout d'abord à saluer l'action de l'Ademe en la matière. La question est celle des actions concrètes qui seront menées dans ce secteur à l'avenir. En particulier, le secteur du reconditionnement a besoin d'aide.

Je veux vous interroger sur le défi qui consiste à réduire la facture énergétique et environnementale du secteur du bâtiment, problématique sur laquelle l'Ademe est mobilisée dans le cadre de la stratégie de décarbonation et dans la perspective de l'objectif de neutralité carbone en 2050. Il reste beaucoup à faire sur la transition écologique. Certes des fonds ont été débloqués dans le cadre du plan de relance, pour le bâtiment individuel ou l'industrie, mais tout le monde n'a pas pu être satisfait : par exemple, les fours à chaux n'ont pas été aidés. Ne faudrait-il pas aider ces industries de nos territoires ? De même, les maisons passives coûtent plus cher à construire et supposent l'appui d'un bureau d'études, mais les ménages qui souhaitent investir dans ces projets sont mal accompagnés, alors que ces derniers répondent aux objectifs de la transition écologique. Comment mieux les aider ?

**Mme Marta de Cidrac.** – Je voudrais vous interroger sur l'application des lois AGECE et Climat-résilience. La loi AGECE a prévu l'expérimentation de l'affichage environnemental : deux initiatives semblent bien avancées, celles du Planet-score et de l'Eco-score. Quel bilan peut-on en tirer ? Pourriez-vous nous éclairer sur leurs avantages et inconvénients, et sur le calendrier ?

Vous considérez qu'il faut laisser le temps aux acteurs industriels de s'approprier la loi AGECE. Je partage cet avis. Vous aviez par ailleurs fait état de votre inquiétude quant à la capacité de l'Ademe à assurer pleinement sa mission de surveillance des éco-organismes, soulignant notamment que le pouvoir de sanction des filières se trouvait dans les mains du ministère de la transition écologique. Les échanges que vous avez menés depuis cette audition vous confortent-ils sur ce point ?

**M. Joël Bigot.** – Je m'associe aux réflexions sur la pertinence de l'action de l'Ademe et l'expertise qu'elle a acquise dans la transition écologique. En tant que membre de

son conseil d'administration, j'ai pu apprécier le travail qui y était fait, qui a conduit à des évolutions sensibles.

L'article 45 du projet de loi 3DS, sur lequel la commission mixte paritaire vient de s'accorder, prévoit que le préfet de région sera désormais le délégué territorial de l'agence et des conventions transférant la gestion du budget de l'Ademe aux régions, à hauteur de 75 %.

Je sais l'agilité de l'Ademe et sa réactivité face aux projets présentés et étudiés en conseil d'administration. Même si les dossiers sont instruits dans l'esprit de ses préconisations, cette recentralisation ne va-t-elle pas dénaturer certains projets ? Des projets matures dans certaines régions ne se feront-ils pas au détriment d'autres projets, dans d'autres régions ?

Vous avez déclaré que les effectifs de l'Ademe avaient été contenus, au moins pour cette année. Effectivement, facialement, le nombre de salariés sera le même, mais il y a, parmi ces derniers, des salariés contractuels dont le contrat arrivera à terme en juin. Les moyens de l'agence auront donc bel et bien diminué. En dehors de toute langue de bois, pouvez-vous nous dire, monsieur le président, s'il y a un avis de tempête sur l'Ademe et, comme le laissent entendre certains syndicats, s'il existe une volonté d'en réduire les effectifs ?

Autre point d'actualité, nous allons examiner une proposition de loi ouvrant une dérogation à la loi Littoral pour permettre l'installation de centrales solaires sur des terrains dégradés ou des friches. Pouvez-vous nous apporter des informations sur le recensement des sites susceptibles d'accueillir ces installations qu'effectue l'Ademe ? Quand j'étais maire, j'ai reconverti une décharge en centrale photovoltaïque. Je suis tout à fait favorable au principe de cette dérogation, que nous avons voté lors de l'examen de la loi « Climat et résilience ». Qu'en pensez-vous ?

En dernier lieu, je souhaite vous interroger sur les conclusions de l'étude visant à inciter les Français à une consommation plus sobre que mène l'Ademe. Quels sont les grands enseignements de cette opération ?

Par ailleurs, la précarité énergétique est au cœur de nos préoccupations. Quelle est votre appréciation de président de l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE) sur les mesures d'urgence prévues par le Gouvernement ? Pensez-vous que les collectivités - notamment les départements - puissent jouer un rôle dans l'accompagnement des ménages ?

**M. Didier Mandelli.** – Je veux rebondir sur les propos de Joël Bigot concernant l'implantation de parcs photovoltaïques sur des sites dégradés.

Nous avons eu l'occasion d'évoquer cette possibilité depuis plusieurs années, lors de l'examen de la loi pour l'économie bleue, de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ainsi que d'autres textes. Encore dernièrement, le Sénat a voté, à l'unanimité, dans le projet de loi « Climat et résilience », la possibilité de telles implantations. Cette disposition a été conservée au terme de la CMP, mais le Conseil constitutionnel a considéré qu'il s'agissait d'un cavalier législatif. Il faudra que l'on m'explique en quoi l'implantation de parcs photovoltaïques ne présente pas de lien avec la loi « Climat et résilience ».

En tout état de cause, le Sénat examinera très prochainement une proposition de loi que j'ai déposée pour permettre l'implantation de parcs de ce type. Nous nous rendrons d'ailleurs demain, avec le rapporteur Jean-Claude Anglars, sur l'île d'Yeu, qui dispose d'un espace susceptible d'accueillir un parc photovoltaïque pouvant fonctionner en autonomie. J'ai bon espoir que cette proposition de loi sera votée par le Sénat, *via* la procédure de législation en commission, puis par l'Assemblée nationale.

**M. Arnaud Leroy.** – Je veux rassurer le sénateur Guillaume Chevrollier : nous avons de l'argent pour accompagner les projets, notamment d'usines de chaux, y compris hors plan de relance. Des guichets BCIAT – Biomasse, Chaleur, Industrie, Agriculture et Tertiaire – sont notamment ouverts. L'objectif est de décarboner les process industriels, souvent en favorisant l'utilisation de biomasse, en gagnant considérablement en efficacité énergétique ou encore en électrifiant certains dispositifs industriels. Il faut simplement que les entreprises se rapprochent des locaux de l'Ademe en région pour obtenir les informations sur les dispositifs. Beaucoup d'informations sont disponibles sur notre plateforme internet *agirpouurlatransition.ademe.fr*. Le groupe réalise des investissements, même si ce n'est pas toujours du financement à 100 %. Quoiqu'il en soit, des équipes sont en capacité de répondre aux questions et de regarder si l'on a pu accompagner des projets identiques dans la région.

Sur la question des maisons individuelles, nous ne faisons pas d'accompagnement, parce que le logement relève de la compétence de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Historiquement, l'Ademe a accompagné les particuliers sur leurs opérations de rénovation, avec des Espaces info énergie. Cette mission s'est arrêtée, au bénéfice de l'Anah, dans une logique de continuum entre bâtiment et occupant à laquelle je souscris. C'était la brique qui manquait à l'Anah. L'évolution des bâtiments pour le maintien à domicile des personnes arrivant à un certain âge est assez bien portée maintenant dans le cadre de « France Rénov ».

Nous continuons à alimenter l'Anah en termes techniques sur certains enjeux, mais, s'agissant de l'habitat individuel, nous ne sommes plus compétents que sur la question des matériaux utilisés, notamment pour voir comment on peut faire émerger telle ou telle filière de matériaux biosourcés, de manière que l'on puisse répondre, demain, avec des matériaux français, à la nouvelle réglementation RE2020. Souvent, les collectivités locales elles-mêmes cofinancent, animent et hébergent ces services de renseignements à but non lucratif. L'accompagnement est donc gratuit.

Sur ce sujet des maisons individuelles, nous faisons donc des campagnes d'information, mais pas d'accompagnement *stricto sensu*, ne serait-ce que parce que nous ne sommes pas équipés en termes d'effectifs.

Madame de Cidrac, comme la loi le prévoit, nous allons vous remettre, dans les prochaines semaines, un rapport qui fera le point sur l'affichage environnemental des aliments. Il est en cours de finalisation. C'est le conseil scientifique qui se prononce sur les nombreuses expérimentations passées et en cours, car il faut un regard croisé. Je ne peux vous en dire davantage pour le moment.

Vous m'interrogez également sur la mise en œuvre de la loi AGECL. Nous avons discuté des programmes d'écoconception dans le cadre de France Relance. Nous avons monté des programmes pour les plasturgistes, notamment pour les aider à sortir du plastique à usage unique, imaginer de nouvelles résines, intégrer les matières recyclées. Nous avons mobilisé 56 millions d'euros sur ce programme dans le cadre du plan de relance. Cela va continuer,

parce qu'il y a encore la volonté, dans France 2030, de travailler sur ces sujets. Le PIA4 établissait clairement des stratégies de recyclage et d'intégration de matières recyclées.

Nous avons la chance d'avoir un secteur économique qui joue le jeu, mais qui demande un peu de visibilité et de stabilité, ce qui est tout à fait légitime. De fait, les investissements en jeu sont importants. Ainsi, les deux structures nord-américaines qui sont en train de s'installer en France pour faire du recyclage chimique vont investir plusieurs centaines de millions d'euros. Si l'on veut que ces changements de process soient également réalisés par des acteurs français, il faut leur donner le temps de pouvoir faire cette transition.

Il y a eu une lune de miel à la suite de la création de la direction des REP. Les spécialistes s'en sont emparés et il y a aujourd'hui des demandes assez pressantes de données auprès des éco-organismes, donc les relations se tendent. La loi n'est peut-être pas assez claire, notamment sur le rôle de la direction dans le contrôle et la supervision. Une clarification législative ou réglementaire sera peut-être nécessaire dans les années à venir.

Aujourd'hui, ce qui bloque, c'est la question du financement de ces missions : la direction qui s'occupe de la supervision des REP est financée par une contribution versée par les éco-organismes. Il existe un débat un peu ésotérique sur les missions de cette direction, ce qu'elle doit financer, ce qui lui revient... La notion de redevance, en particulier, implique un service en retour. Nous avons essayé, avec la direction générale de la prévention des risques (DGPR) du ministère de la transition écologique, de trouver les moyens d'articuler les choses. Il s'avère que ce n'est pas suffisant. Le juge administratif tranchera pour que l'on puisse travailler sereinement, sans que chacun se renvoie la balle.

La loi a été adoptée en avril 2020. Nous avons été très réactifs : en juillet, le sujet était évoqué en conseil d'administration. Voilà un certain temps que les choses sont un peu compliquées. J'attends donc beaucoup de la clarification par le juge administratif des règles du jeu.

Sur la question des effectifs, monsieur Bigot, les syndicats sont dans leur rôle. Alors que notre schéma d'emplois détruisait jusqu'à 19 ETP par an, ce qui n'était pas anodin – c'était à la fois la commande qui nous était passée par nos autorités de tutelle et la ligne du conseil d'administration –, cette année, 9 ETP supplémentaires ont été annoncés par Barbara Pompili lors de sa visite à Angers. Nous avons pu embaucher 120 personnes, sous statut intérimaire, pour nous accompagner pendant dix-huit mois dans le cadre du déploiement de France Relance. Aujourd'hui, avec France 2030, on annonce que plusieurs milliards d'euros seront confiés à l'Ademe. Nous avons toujours été très clairs avec le ministère, qui nous soutient. Il devrait être confirmé que nous aurons des ETP – et non plus des intérimaires – pour nous permettre d'accompagner des projets qui vont durer un certain temps. La loi de programmation de la recherche permet notamment aujourd'hui d'avoir des CDD fondés sur un projet. Nous attendons une clarification. Il est certain que le moment n'est pas le plus propice : avec les prochaines élections, les autorités de tutelle budgétaire cherchent à temporiser, malgré la décision du Premier ministre.

Cependant, 34 milliards d'euros ont été adoptés dans la loi de finances rectificative, et l'on nous a confié des fonds. Je suis assez confiant, mais force est de constater qu'il est toujours compliqué de s'y retrouver entre les différentes chapelles de l'État, le ministère de l'écologie, celui de l'agriculture, avec lequel nous travaillons également beaucoup, et nos tutelles budgétaires, qui nous donnent un euro tout en s'assurant qu'on ne le dépensera pas.

Sur la loi Littoral, je pense qu'il faut aller au-delà des simples parcs solaires. Très concrètement, on n'arrive pas, pour l'instant, à déployer des panneaux solaires en Corse pour produire l'hydrogène vert à même d'alimenter les bateaux dans le port d'Ajaccio et de Bastia. Dans la petite commune de Lanton, en Gironde, qui comporte une décharge désaffectée à plus de 3 kilomètres et demi du bord de mer, il est impossible d'installer des panneaux solaires, parce qu'il s'agit d'une commune littorale. Dans le cadre de l'examen de la loi Économie bleue, nous avons évoqué les biotechs liées à l'économie maritime, qui ont besoin de pouvoir aller chercher l'eau de la mer.

Il faudrait peut-être avoir une formule qui soit plus large, visant toute installation contribuant à la transition écologique. Si l'on sent un certain volontarisme, il est nécessaire de sécuriser les acteurs économiques sur leur accès au littoral. Aujourd'hui, il serait possible, à Ouessant, d'avoir un territoire totalement autonome en électricité, mais l'hydrolienne Sabella, que l'État a subventionnée *via* l'Ademe, doit être adossée à un mât d'éolienne. Pour le moment, le projet est bloqué.

Pour revenir aux travaux que nous avons réalisés sur *Transition(s) 2050*, il va être très difficile d'atteindre la neutralité carbone tout en assurant au pays le degré de confort que chacun veut conserver en matière d'énergie, si nous n'exploitons pas pleinement le potentiel de nos territoires en énergies renouvelables. Pour avoir fait du droit maritime, je connais très bien les préventions que peut inspirer l'ouverture de la loi Littoral. Je pense que nous sommes capables aujourd'hui de faire la différence entre une installation qui contribue à la réussite de la transition et une énième résidence qui vient défigurer un bord de plage, mais nous devons être capables de nous adapter.

Nous sommes dans une situation de crise énergétique. La question qui se pose est celle de sa durée. J'ai l'impression que les décisions d'urgence qui ont été prises portent leurs fruits. Nous sommes en train de travailler, à la demande du Gouvernement sur la question des réseaux de chaleur, qui ne sont pas compris aujourd'hui dans le dispositif – certains, étant en partie adossés au gaz, sont impactés. Pour améliorer véritablement la situation demain, nous travaillons sur l'isolation, qui permet de réduire très fortement les dépenses de chauffage.

Se pose aussi la question de l'autoconsommation. Aujourd'hui, elle n'est pas foncièrement encouragée dans notre pays. Or les installations d'autoconsommation peuvent être intéressantes au regard de notre besoin de production électrique supplémentaire, à des coûts très avantageux pour les particuliers.

J'ai toujours dit qu'il y avait un gisement de gaz vert dans notre pays et qu'il fallait le pousser. À l'époque, le coût du gaz naturel s'élevait encore à 10 ou 20 euros par mégawattheure, quand celui du gaz vert était à 70. Aujourd'hui, le gaz naturel est passé à 140 ou 150 euros par mégawattheures, dans un contexte de tensions géopolitiques où l'on ne maîtrise pas la ressource. Il faut travailler sur le gaz vert à long terme.

Nous sommes en train de subir le coup de boutoir de cette crise. Nous avons démontré, avec l'ONPE, et cela a aussi été très fortement documenté pour la Covid, que de nouveaux publics pouvaient très vite basculer dans la précarité.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je souhaite d'abord saluer votre action à la présidence de l'Ademe, qui, depuis quelques années, fait preuve de dynamisme, de réactivité et de professionnalisme.

L'heure est au bilan. Notre président a souligné l'initiative qui a été prise par le Sénat, sous l'impulsion de Patrick Chaize, pour mettre en relief l'importance de l'empreinte environnementale du numérique. Cela s'est d'ailleurs traduit par une mission d'information, puis par un texte de loi.

Le rapport de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), auquel l'Ademe a contribué et dont une première version a été publiée le 15 décembre dernier, comporte un certain nombre d'axes. Le premier vise à améliorer la capacité de pilotage de l'empreinte environnementale du numérique par les pouvoirs publics, notamment en confiant à une entité publique le pouvoir de collecter des informations utiles auprès de l'écosystème, afin de disposer de données. Le rapport propose également la création d'un référentiel. Où en sommes-nous concrètement ?

Nous avons l'impression que la réduction de l'empreinte environnementale doit agir sur deux leviers : le *soft* – les choses avancent beaucoup sur ce plan, avec l'intégration de l'enjeu environnemental dans les actions de régulation de l'Arcep, ainsi que nous l'avions préconisé – et le reconditionnement, lequel semble, en revanche, patiner un peu, ainsi que Guillaume Chevrollier l'a souligné. Les débats sur l'assujettissement à la redevance pour copie privée ont été épiques, mais on note une certaine absence de soutien du Gouvernement au secteur du reconditionnement. Comment essayer de *booster* le reconditionnement de nos appareils, qui est un véritable sujet ?

**Mme Denise Saint-Pé.** – La France s'est dotée d'un programme ambitieux de rénovation des bâtiments, pilier essentiel de la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre. Encore faut-il, pour cela, identifier les priorités et les besoins, ce qui requiert des données fiables et précises.

Je doute qu'elles le soient actuellement, tant elles sont éparpillées entre plusieurs bases de données – cadastre, Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)... – et difficiles à recouper, car il n'existe pas aujourd'hui de référentiel national du bâtiment.

Au-delà d'être souhaitable, un regroupement de ces données serait-il techniquement possible ? Si oui, l'Ademe s'est-elle emparée du sujet ? Le cas échéant, comment procède-t-elle ?

**M. Jean-Claude Anglars.** – Mme Pompili a remis en cause, à la fin de l'année 2020, des contrats concernant des installations photovoltaïques dont la puissance est supérieure à 250 kilowatts-crête. Cette idée de revenir sur un contrat signé par l'État est-elle venue de l'Ademe ?

**M. Arnaud Leroy.** – Non, cette idée n'est pas venue de nous. Au reste, je pense que cette décision est une bêtise, car elle a remis en cause la signature de l'État. Aujourd'hui, alors même qu'il faut trouver des partenaires pour déployer l'hydrogène, on sent une certaine frilosité liée à cette décision et, dans une moindre mesure, à ce qui s'est passé avec l'éolien *offshore*. Je pense que nous n'avons pas fini d'en voir les effets, et nous n'avons pas encore les millions d'euros que nous étions censés récupérer.

Un secteur du reconditionnement existe en France, mais il est alimenté aujourd'hui par des appareils qui viennent en grande partie des États-Unis – ainsi, le marché de l'iPhone reconditionné en France est alimenté en grande partie par des iPhone importés. La

filière en est à ses tout débuts. Il existe aussi certaines tensions entre ses acteurs : certains veulent en rester à une philosophie fondée sur l'économie sociale et solidaire, quand d'autres veulent faire de la filière une vraie filière économique, avec tout ce que cela implique en termes de compétitivité et de concurrence. Certains acteurs ont déjà une surface importante, comme Back Market. Nous essayons d'accompagner autant que nous pouvons le faire, mais ce n'est pas simple.

Nous travaillons avec la Fédération française des télécoms pour identifier le gisement – les fameux 80 à 100 millions de téléphones qui dorment dans les tiroirs des Français –, le mettre en valeur et démontrer qu'un produit reconditionné peut être de qualité. Cependant, nous sommes toujours dans une phase d'acculturation.

Le référentiel que vous avez évoqué commence à être discuté, mais la feuille de route gouvernementale n'a qu'un an. Le législateur a donné des missions supplémentaires claires à l'Arcep sur le sujet. Nous continuons à travailler avec celle-ci à l'étude dont nous avons publié la première mouture tout récemment. Nous sommes encore loin du compte en termes de rendu – c'est un « » *work in progress* », si vous me permettez l'expression. Nous avons travaillé sur un référentiel qui permet notamment de mesurer l'impact carbone des pérégrinations sur internet des Français. Cela a beau être prévu par la loi, nous avons dû nous en expliquer. Ce n'est toujours pas simple.

Nous devons également réussir à mobiliser le numérique au profit de la transition écologique. Il est vrai qu'il faut agir sur les émissions du numérique, mais un *smartphone* permet également un pilotage de la consommation énergétique et une articulation avec l'économie circulaire. Ainsi, de nombreuses plateformes numériques reposent sur l'économie circulaire, comme la vente de vêtements en seconde main.

Sur la rénovation énergétique des bâtiments, il est vrai que nous avons un problème d'outils. Nous avons essayé, avec l'ONPE et avec les fournisseurs, qui détiennent de nombreuses données sur la consommation énergétique de nos compatriotes, de fabriquer un outil d'identification des ménages les plus précaires. Nous l'avons mis à disposition : des licences sont données aux collectivités, notamment aux départements, pour compléter ce qu'elles font déjà à certains endroits. Cela devrait nous permettre d'agir.

Pour ce qui est des bases de données sur le bâtiment, nous avons une mission en cours de déploiement sur le petit tertiaire. Un décret relatif à ce dernier est paru il y a un peu moins de deux ans, à la suite au Grenelle de l'environnement – dix ans plus tard, donc –, pour l'identification et la trajectoire de rénovation et d'efficacité énergétique de ces bâtiments, qui sont très nombreux. Nous sommes en train d'examiner l'opportunité d'un « numéro unique du bâtiment » permettant de suivre les évolutions et les travaux de rénovation, comme cela existe notamment en Grande-Bretagne. L'expérience britannique est plutôt concluante s'agissant de la politique de rénovation.

Nous avons rencontré d'importantes difficultés pour essayer de consolider certaines données, notamment fiscales, avec les crédits d'impôt, en particulier le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). L'État doit aussi s'aligner en interne pour que le ministère du logement ait accès à certaines données des services des impôts. Ce n'est pas toujours simple.

Nous allons devoir beaucoup y travailler, compte tenu des montants mobilisés pour la rénovation des bâtiments et de l'impact sur l'emploi, auquel les collectivités sont très

attachées. Il va falloir continuer à professionnaliser l'ensemble du dispositif de rénovation du bâtiment, sachant que 80 % des bâtiments qui existeront en 2050 – et qui devront donc assumer la transition – sont déjà construits.

Les outils existant aujourd'hui sont assez nombreux et disparates, parce qu'il n'y a jamais eu de politique claire de rénovation énergétique des bâtiments.

Voilà quelques années que cet axe fort est porté, assumé, financé. De l'argent a été investi dans France Rénov', dans MaPrimeRénov'. Nous avons bénéficié de 200 millions d'euros pour animer un réseau de conseillers. Je crois donc que nous nous acheminons vers une plus grande convergence des bases de données.

**Mme Nadège Havet.** – S'agissant de la surconsommation, je souhaite évoquer l'expérimentation que vous avez effectuée auprès de vingt-et-une familles en les accompagnant pendant sept mois pour faire le tri de leurs affaires, avec pour objectif de les sensibiliser à la surconsommation. Selon vous, l'accumulation est particulièrement forte pour les jouets, les appareils électriques et les vêtements. Le législateur a également bien saisi cette ambition, avec des mesures pour valoriser l'économie circulaire. Comment alerter davantage nos concitoyens sur cette surconsommation qui n'est visiblement pas une préoccupation pour nombre d'entre eux ?

**M. Arnaud Leroy.** – Une des missions de l'Ademe s'attache aux changements de comportement, cette expérience était intéressante à ce titre. La richesse de cette étude provient particulièrement de la différence entre la perception que ces familles ont de leurs possessions et la réalité. Quand on demande aux gens « combien de paires de chaussures avez-vous ? », la réponse est dix, et quand on les compte, il y en a trente. C'est pareil pour les appareils électroniques.

Dans une étude précédente, on avait souligné le poids-carbone de ces objets, en prenant des hippopotames comme référence. Nous montrions donc le nombre d'hippopotames présents dans une maison au regard de l'ensemble des outils numériques, dont, pour certains, on ne se sert plus, mais qui sont toujours dans la maison. C'était vraiment intéressant.

Nous travaillons avec des collectivités sur ces sujets. Pendant longtemps, nous menions des opérations « zéro déchet » pour réduire les volumes et cela a plutôt bien fonctionné. Beaucoup de mouvements associatifs se sont intéressés à ces démarches, qui relèvent véritablement de l'éducation au plus proche des citoyens. Il revient aux communes d'animer cela à leur niveau. Avec cette dernière étude, nous avons mis en place une méthodologie qui peut être répliquée, elle est libre de droits, en sachant que la richesse de l'expérience se trouve dans le delta entre la perception et la réalité. On évoque ainsi le rapport à la qualité et à la durabilité, que vous avez abordé dans la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, avec la mise en place d'un indice de séparabilité, notamment sur l'électroménager.

Notre expérience a connu un grand succès médiatique, il peut être intéressant de voir sur quoi cela peut déboucher.

**Mme Nadège Havet.** – Je suis intéressée par votre méthodologie, afin de la diffuser auprès de ma communauté de communes, qui a un service en charge de l'économie circulaire.

**M. Arnaud Leroy.** – Nous vous l’enverrons.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je tiens à vous remercier pour la qualité de vos réponses nettes, franches et précises, sans langue de bois. L’Ademe mène des missions importantes. On parle beaucoup de politique environnementale, de maîtrise des énergies, de lutte contre la pollution, et dans toutes ces démarches, il est important d’avoir un fil conducteur, un chef de file. La meilleure façon pour que cela ne marche pas est d’éparpiller tout partout et nulle part.

À travers les politiques que vous menez, vous êtes un véritable acteur, mais aussi un organisme qui conseille. Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 17 h 35*



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

**Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Désignation d'un rapporteur**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous sommes réunis ce matin pour auditionner M. Antoine Petit, que le Président de la République propose de nommer, pour un second mandat de quatre ans, en qualité de président du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), en application des dispositions de deux lois – l'une organique, l'autre ordinaire – du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Conformément aux dispositions de cet article, les commissions compétentes des deux assemblées sont appelées à formuler un avis sur cette nomination et à désigner un rapporteur. Je vous propose de confier cette charge à notre collègue Laure Darcos.

*La commission désigne Mme Laure Darcos rapporteur sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Antoine Petit aux fonctions de président du CNRS.*

### **Audition de M. Antoine Petit, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du Centre national de recherche scientifique (CNRS)**

**M. Laurent Lafon, président.** – À l'issue de cette audition, nous nous prononcerons sur cette candidature par un vote à bulletin secret, sans délégation de vote. Nous procéderons au dépouillement de ce vote à l'heure du déjeuner, simultanément avec nos collègues de l'Assemblée nationale qui entendront M. Petit à 11 heures.

Je précise à toutes fins utiles que le Président de la République ne pourrait procéder à la nomination envisagée si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo, disponible en ligne sur le site du Sénat.

Je vous rappelle que le CNRS, établissement public à caractère scientifique et technologique placé sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, est le plus grand organisme de recherche français. Avec plus de 32 000 personnels, un budget de 3,4 milliards d'euros, une implantation sur l'ensemble du territoire national, il exerce son activité dans tous les champs de la connaissance, en s'appuyant sur plus de 1 000 unités de recherche.

Monsieur Petit, président-directeur général du CNRS depuis janvier 2018, pouvez-vous nous dresser un bilan de votre premier mandat, marqué notamment par la promulgation, en décembre 2020, de la loi de programmation de la recherche, mais aussi par la crise sanitaire qui a posé de nombreux défis au monde de la recherche ? Quels sont vos projets pour ce second mandat ?

**M. Antoine Petit, candidat désigné par le Président de la République aux fonctions de président du Centre national de recherche scientifique.** – Je vous remercie de me permettre de vous présenter ma candidature à un second mandat à la tête du CNRS.

Diriger le CNRS pendant quatre ans a été à la fois un honneur et un plaisir, même si les contextes ont varié du tout au tout, de l'anniversaire de nos 80 ans en 2019 à la crise sanitaire actuelle. Le CNRS est une institution unique, une chance pour notre pays. Bénéficiant d'une reconnaissance internationale exceptionnelle, le CNRS doit plus que jamais jouer son rôle, dans une période où la société a besoin de davantage de science.

Un bref regard sur ses 82 années d'existence doit appeler à une grande humilité : chacun doit apporter sa petite pierre à la construction de ce bel édifice qui est avant tout une œuvre collective. Je ne minimise cependant pas le rôle du président-directeur général, qui doit fixer les grandes orientations, créer des dynamiques, mobiliser les énergies, représenter et faire rayonner l'institution et décider, en recherchant l'adhésion.

C'est dans cet esprit que j'ai présenté ma candidature à un second mandat de président-directeur général. Elle s'inscrit dans la continuité de la politique menée depuis quatre ans, mais sans stagnation, car les chantiers ne manquent pas. Le CNRS d'aujourd'hui n'a plus grand-chose à voir avec celui de Jean Perrin et de Jean Zay. Ces évolutions doivent tenir compte des priorités de l'établissement, en interaction constante avec l'État et en veillant à la complémentarité et aux synergies avec les autres acteurs nationaux et internationaux.

La plupart des pays ont trois types d'acteurs : des universités, des organismes de recherche nationaux – l'institut Max-Planck en Allemagne, l'Académie des sciences en Chine, les *National Labs* aux USA, le Riken au Japon – et des agences de financement. N'opposons pas les uns aux autres : ils ne sont nullement concurrents, mais doivent au contraire coopérer. Il importe cependant de préciser clairement leurs missions, leurs rôles et leurs périmètres respectifs, pour bâtir un système d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation efficace, reconnu et attractif sur la scène internationale. C'est dans cet esprit que j'ai établi ma proposition de programme pour un éventuel second mandat : la recherche fondamentale au service de la société.

La mission première du CNRS est de conduire des recherches fondamentales et de faire avancer les connaissances. La recherche fondamentale est tout sauf un luxe. La direction doit tout mettre en œuvre pour que, *a minima*, le CNRS se maintienne à son niveau international actuel. Pour cela, je propose avant tout de recruter et d'accompagner des talents au meilleur niveau international : c'est vital. Ce meilleur niveau international ne se décrète pas, il se constate. À cet égard, les résultats du CNRS au sein de l'*European Research Council* (ERC) sont remarquables. Sur l'ensemble du programme « Horizon 2020 », plus de la moitié des lauréats et lauréates exerçant en France sont des salariés du CNRS, alors que nos chercheurs et chercheuses ne représentent qu'un peu plus de 11 % de la communauté académique. Le CNRS est attractif : près d'un tiers des chercheurs et chercheuses permanents que nous recrutons chaque année ont une autre nationalité que la nationalité française ; le *brain drain* fonctionne bien dans les deux sens.

La plupart des grands pays scientifiques ont des statuts de chercheurs et chercheuses permanents et ceux et celles qui le souhaitent peuvent bien sûr aussi enseigner sur la base du volontariat. C'est ainsi que plus de la moitié des chercheurs du CNRS enseigne. Mais il est essentiel de travailler à la notion de « package d'accueil », au-delà du seul salaire.

Notre politique volontariste visant à offrir aux femmes scientifiques des carrières comparables à celles de leurs collègues masculins devra également être poursuivie.

Le monde international de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation est un savant mélange de coopération et de compétition. La compétition mondiale pour attirer les talents est de plus en plus forte, notamment car les acteurs sont désormais plus nombreux. Regarder ces enjeux à travers le seul prisme de la France ou de l'Europe serait une grave erreur.

Le CNRS doit également jouer un rôle moteur dans l'élaboration et la mise en œuvre de la feuille de route pluriannuelle des infrastructures de recherche.

Enfin, il faut poursuivre, sans relâche, la promotion de la science ouverte, en sachant faire des différents niveaux de maturité des communautés une opportunité. Je crois aussi qu'il est noble et valorisant d'avoir l'ambition de mettre cette recherche fondamentale au service de la société, qui bénéficie ainsi de l'avancée des connaissances et du progrès. Nous pourrions y travailler selon trois axes.

Tout d'abord, les défis sociaux. Ils font l'objet de beaucoup d'attention et de préoccupation et la science doit contribuer à identifier les pistes les plus prometteuses et à faire émerger des solutions pertinentes. À cet égard, le très large spectre thématique du CNRS est une chance. Il faut mobiliser l'ensemble des instituts du CNRS autour de questions et de projets concrets pour apporter des contributions substantielles aux défis sociaux. C'est ce que nous avons fait en proposant, pour la première fois en 2020, dans le contrat d'objectifs et de performance signé avec l'État, six défis sociaux auxquels nous revendiquons de contribuer : le changement climatique, la transition énergétique, la santé-environnement, les inégalités éducatives, les territoires du futur et l'intelligence artificielle. Nous devons poursuivre cette démarche, en lien notamment avec les objectifs de développement durable des Nations unies ou les priorités de « France 2030 ».

Ensuite, le monde économique. Il a été une priorité de mon premier mandat. Je souhaite poursuivre et accélérer cette politique volontariste, avec, notamment, l'amplification du programme de prématuration. La prématuration est une étape clé pour le transfert qui peut déboucher sur un projet de création de start-up, un projet de valorisation avec une entreprise existante, ou sur rien..., car il faut accepter un taux d'arrêts significatif dans ce type de processus. Il convient également de développer la quantité et la qualité des start-up issues du CNRS – une centaine par an. À cette fin, je propose de créer un « CNRS start-up studio » pour mieux identifier et accompagner les start-up à fort potentiel. Enfin, je souhaite encourager et promouvoir les laboratoires communs avec des industriels – nous en sommes au 200<sup>e</sup> – : le CNRS continue à y faire de la recherche fondamentale, mais sur des sujets définis avec nos partenaires industriels. Ces laboratoires communs sont un outil essentiel qui contribue à la capacité d'innover des entreprises françaises et à la souveraineté de notre pays.

Enfin, l'aide à la compréhension et à la décision. La crise sanitaire a rappelé l'importance de pouvoir s'appuyer sur la science pour les décideurs et décideuses comme pour les citoyens et citoyennes qui doivent pouvoir se forger une conviction ou simplement mieux

comprendre. Je souhaite ainsi rendre pleinement opérationnelle la mission à l'expertise scientifique que nous venons de créer, mais aussi développer les partenariats avec l'ensemble des ministères et autres instances nationales. L'opportunité de créer une chaîne CNRS TV se pose.

Pour relever ces défis, le CNRS doit pouvoir s'appuyer sur trois atouts qui font sa force et qui doivent être soigneusement valorisés.

Premier atout, notre interdisciplinarité. Les grands défis industriels et les grands enjeux sociaux ne peuvent être traités par des approches purement disciplinaires. Or le CNRS couvre tous les champs du savoir. Je souhaite ainsi favoriser les projets et objets d'étude interdisciplinaires, sans création de structure nouvelle. Je propose ainsi un programme transversal sur les données, en tirant parti des expériences et du savoir-faire des instituts.

Deuxième atout, un exceptionnel réseau de partenariats académiques. Le CNRS est le premier partenaire des universités en matière de recherche. Les chercheuses et chercheurs du CNRS contribuent largement au succès des universités françaises dans les classements internationaux. Je souhaite aborder une nouvelle phase des relations avec les universités, avec des partenariats plus individualisés et des stratégies partagées. Il faut notamment veiller aux plus-values résultant de la coopération entre un organisme national d'une part et une université ancrée dans son territoire d'autre part, les deux ayant l'ambition naturelle de rayonner internationalement.

Troisième atout, un ensemble remarquable de coopérations internationales. Le CNRS est un centre de recherche profondément international. Au-delà des recrutements déjà évoqués, je propose de privilégier les coopérations institutionnelles avec un certain nombre d'universités et organismes étrangers de renommée internationale, en nous appuyant notamment sur nos centres de recherche internationaux et nos programmes communs de doctorat *PhD*. Je propose également de mettre en œuvre le plan de coopération avec l'Afrique que nous avons finalisé fin 2021. Enfin, il convient de poursuivre notre feuille de route intitulée « Stratégie européenne du CNRS », adoptée en mai 2021 et dont l'objectif est de nous rendre plus performants dans le cadre des quatre piliers d'« Horizon Europe ».

Ce programme vise aussi à recentrer le CNRS sur les activités pour lesquelles son statut d'organisme national est une réelle valeur ajoutée.

De mon point de vue, le CNRS n'est pas là pour permettre aux bons de devenir très bons, mais pour aider les très bons à devenir encore meilleurs au niveau international. Il est certes important d'aider les bons à devenir très bons, mais ce n'est pas le rôle du CNRS : il ne s'agit pas d'obtenir une qualification aux jeux Olympiques, mais d'aider les qualifiés à obtenir une médaille et dans le domaine de la recherche, les jeux Olympiques sont permanents...

S'agissant des moyens, la période 2010-2020 doit nous amener à réfléchir. Mon propos n'est absolument pas polémique, la période couvrant plusieurs gouvernements. La subvention pour charges de service public octroyée au CNRS est certes conséquente – plus de 2,7 milliards d'euros en 2021 –, mais la part prise par la masse salariale limitative est trop importante – 2,3 milliards d'euros en 2021, soit plus de 84 % de la subvention. Cette part n'a cessé d'augmenter depuis 2010 – elle était alors de 80 % –, mais, paradoxalement, le nombre d'emplois est en baisse régulière sur la période. Le CNRS a ainsi perdu, en dix ans, près de 11 % de ses effectifs rémunérés par la subvention pour charges de service public, soit 3 000 postes. Le système actuel n'est ni vertueux ni incitatif : il serait logique qu'une baisse

des effectifs se traduise par une hausse de l'enveloppe disponible pour le fonctionnement de la recherche ; or il n'en est rien. Bien au contraire, les marges de manœuvre du CNRS se sont significativement réduites depuis dix ans et sont aujourd'hui très limitées. Cette situation ne peut évidemment perdurer sur le long terme : le CNRS ne peut voir baisser continuellement à la fois ses effectifs et son budget de fonctionnement et d'investissement, chacun de plus de 1 % par an. Dans le même temps, les ressources propres ont augmenté de plus de 10 %, ce qui démontre le dynamisme de l'établissement et de ses personnels.

La loi de programmation de la recherche a été une première étape dont il convient de se féliciter, mais le compte n'y est pas encore. Notre dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) stagne depuis vingt-cinq ans à 2,2 % du PIB, fait unique parmi les grands pays scientifiques. Cela doit nous interpeller, car les activités de recherche et développement (R&D) sont de plus en plus concurrentielles. Cela ne concerne pas uniquement les dépenses publiques : le fameux objectif de Lisbonne prévoyait une DIRD à 3 %, dont 1 % pour les dépenses publiques et 2 % pour les dépenses privées. Que ce soit pour les unes comme pour les autres, seulement trois quarts du chemin ont été accomplis. C'est donc tous ensemble, acteurs publics et privés, que nous devons trouver des solutions, sous peine de voir notre pays perdre son statut de grand pays de science et d'innovation ainsi que sa souveraineté remise en cause. Si je suis renommé à la tête du CNRS, je proposerai aux tutelles d'aborder cette question des moyens dans une perspective pluriannuelle dès le début de mon mandat. Le CNRS a besoin d'un véritable contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

Le CNRS est un organisme au meilleur niveau scientifique, reconnu et respecté ; pour autant, il doit continuer à évoluer, comme il le fait depuis sa création. Mon programme s'inscrit clairement dans cette volonté d'évolution, qui s'appuie sur une histoire exceptionnelle. Le CNRS est un acteur unique à bien des égards : il jouit d'une réputation internationale méritée sans égale dans notre pays. Il est une réelle chance pour la France, à une époque où la société a besoin de science. La science peut et doit aider la France à rester une nation prospère et qui compte sur la scène internationale. Avec humilité, conviction et enthousiasme, le CNRS doit contribuer à cet objectif.

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – Vous avez indiqué vouloir mettre la recherche fondamentale au service de la société. Or la crise sanitaire a distendu le lien entre l'opinion publique et ses savants. La création d'une chaîne CNRS TV permettra-t-elle de lutter contre la désinformation ? Quel est le rôle du CNRS dans les controverses scientifiques ?

Quels changements attendez-vous de la loi de programmation de la recherche ? Quels éventuels manques identifiez-vous ?

Vous avez largement évoqué les liens entre la recherche publique et les entreprises. Quel regard portez-vous sur les instituts Carnot ?

Comment la Fondation CNRS, créée en 2020 pour développer le mécénat scientifique, accompagne-t-elle l'établissement dans ses missions, sachant que la crise sanitaire a profondément affecté tout le secteur du mécénat ?

Alors que s'ouvre la présidence française de l'Union européenne (PFUE), quelle est votre conception de la politique de recherche à l'échelle européenne ? Comment envisagez-vous le rôle du CNRS dans ce domaine ?

Sachez que nous soutenons avec force vos initiatives visant à promouvoir les femmes scientifiques.

**M. Antoine Petit.** – La science est là pour apporter des éclairages. La crise sanitaire doit nous conduire à réfléchir à la place accordée aux scientifiques. Nous avons malheureusement observé une confusion entre science et médecine. Le rôle du scientifique est de nous expliquer ce que nous savons, mais aussi de nous dire ce que nous ne savons pas.

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – C'est la même chose lorsqu'on demande aux parlementaires de prendre position pour ou contre tel ou tel médecin...

**M. Antoine Petit.** – La mission de l'expertise scientifique a cet objectif : ramener la parole scientifique à son bon niveau et tâcher de la désindividualiser.

Peut-être la chaîne CNRS TV ne verra-t-elle jamais le jour, mais je constate qu'il manque une chaîne porteuse de saines controverses scientifiques. La science n'est pas de la croyance.

La loi de programmation de la recherche constitue une première étape extrêmement importante, mais le compte n'y est pas ; même le Président de la République l'a reconnu en présentant le plan « France 2030 ». Notre terrain de jeu, c'est le monde : il est indispensable de regarder ce qui se passe à l'étranger. Je pense notamment au nouveau gouvernement allemand, qui s'est fixé un objectif de 3,5 % du PIB pour la DIRD. Point positif, le budget de l'Agence nationale de la recherche (ANR) a régulièrement augmenté.

**Mme Laure Darcos, rapporteur.** – Tout particulièrement les deux premières années de la programmation, grâce au Sénat !

**M. Antoine Petit.** – La revalorisation des carrières va également dans le bon sens. Désormais, un Bac + 14 pourra être embauché à deux fois le SMIC : c'est mieux qu'avant, sans être extraordinaire... Or les jeunes scientifiques sont beaucoup plus mobiles qu'avant : c'est pourquoi j'insiste sur la nécessité de construire des « packages d'accueil ».

Nous avons créé des laboratoires communs avec, à parts égales, de grands groupes, des entreprises de taille intermédiaire, et aussi avec de petites entreprises. Mais rassurez-vous, le CNRS continue à y faire de la recherche fondamentale : un problème industriel, c'est souvent une belle question scientifique. Ces laboratoires, complémentaires des start-up, mériteraient d'être encouragés.

L'institut Carnot est un label, apposé sur un laboratoire du CNRS ou d'une université. L'idée est très bonne et pourrait être généralisée, mais le processus est si lourd qu'il exclut certains laboratoires qui entretiennent pourtant des relations avec l'industrie : sa mise en œuvre pourrait être utilement fluidifiée.

La Fondation CNRS a rencontré un succès qui nous a surpris par son ampleur. Elle abrite de nombreuses petites fondations à vocation scientifique. Je suis optimiste sur son avenir, même si son développement prendra du temps.

Le CNRS est le premier organisme de recherche bénéficiaire des fonds européens, à raison de sa taille, mais aussi de ses résultats. Il est l'un des acteurs majeurs de la construction de l'Europe de la recherche, en partenariat avec ses homologues italien, espagnol

et allemand et en lien très régulier avec la Commission européenne. Nous encourageons les mobilités de personnel entre nous.

S'agissant des femmes scientifiques, nous faisons face à deux défis : recruter plus de femmes scientifiques – l'intérêt pour ces carrières doit être préparé dès le plus jeune âge – et, au sein même du CNRS, veiller à ce que leurs carrières soient comparables à celles des hommes. C'est pourquoi nous nous sommes fixé comme objectif de promouvoir non pas autant de femmes que la proportion de candidates, mais autant que leur proportion dans le vivier, afin de lutter contre l'autocensure féminine. Nous avons également installé un *search committee* qui va aller susciter des candidatures féminines pour prendre la direction des unités.

**M. Stéphane Piednoir.** – Merci pour ces propos francs et transparents. La recherche est cruciale dans notre société qui a besoin de plus de faits avérés, et moins de discussions de comptoir.

Quels sont les freins au développement du mécénat scientifique ?

La tutelle des unités mixtes de recherche ne mériterait-elle pas d'être simplifiée ? Ne faudrait-il pas en limiter le nombre ?

**Mme Sylvie Robert.** – La réforme du lycée a fait disparaître les mathématiques du tronc commun. Or la culture mathématique est une culture active qui nécessite d'être entretenue. Quelles peuvent être les conséquences d'une telle réforme sur le nombre de femmes scientifiques ?

Les laboratoires communs permettent à des équipes de recherche de travailler avec des industriels. On pourrait y voir un paradoxe – les uns travaillent sur le long terme, les autres attendent un résultat plus immédiat –, mais je suis convaincue que la recherche fondamentale peut s'inscrire dans un contexte industriel. Néanmoins, quelles en sont les contreparties pour le CNRS ?

Je pensais naïvement que votre contrat d'objectifs et de moyens vous donnait de la visibilité sur trois ou cinq ans. Ne faudrait-il pas demander un contrat pluriannuel afin de vous permettre de vous projeter plus sereinement ?

**M. Jean Hingray.** – Lors de votre audition il y a quatre ans, vous aviez établi six priorités. Les travaux engagés sur la pluridisciplinarité ont-ils abouti ? Vous aviez alors défini des indicateurs précis : en disposez-vous toujours ?

En 2020, la loi de programmation de la recherche a créé les chaires de professeur junior afin d'améliorer l'attractivité des carrières. Un budget de 150 000 euros doit y être consacré. Selon quel calendrier ces postes seront-ils créés ?

Quel impact la crise a-t-elle eu sur votre gestion des ressources humaines et vos actions de coopération internationale ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – Le Sénat s'est prononcé en faveur de l'intégrité scientifique et de la prévention des potentiels conflits d'intérêts : je tiens donc à préciser que je suis au CNRS, mais que je n'en perçois aucun émolument.

La compétence du CNRS sur l'ensemble des champs disciplinaires est cruciale : des recherches en grammaire latine peuvent contribuer aux réflexions sur l'intelligence artificielle. Comme on dit en rugby, les ailiers et l'arrière ont besoin du pack des avants... Le CNRS, ce sont 41 sections qui fournissent une expertise unique en France. Je vous invite à consulter les publications du CNRS sur l'état de l'art dans chaque discipline qui, tous les cinq ans, font le point sur les avancées de la recherche.

Le débat sur un éventuel transfert des équipes de recherche du CNRS aux universités a récemment ressurgi à la faveur de travaux de la Cour des comptes. C'est un débat très ancien qui remonte à la fondation du CNRS, le 19 octobre 1939... Mais comment un tel transfert permettrait-il au CNRS d'assumer son rôle majeur de coordination, de planification et de programmation de la recherche nationale ? Nous avons besoin d'un État pilote.

**M. Laurent Lafon, président.** – Comment approfondir le travail commun entre le CNRS et les entreprises privées ?

**M. Antoine Petit.** – Je précise que nous n'avons pas un contrat d'objectifs et de moyens, mais un contrat d'objectifs et de performance. La différence est importante, or nous avons besoin d'une vision pluriannuelle : de nombreux départs à la retraite sont programmés et la configuration scientifique du CNRS devra changer. Mais un consensus semble se dégager.

La concurrence internationale est réelle et nous devons attirer les meilleurs. Les chaires de professeur junior ont l'avantage de proposer un package de 200 000 euros fourni par l'ANR. Idéalement, un tel package devrait être également attribué aux jeunes recrutés du CNRS : à raison de 200 000 euros pour 250 nouveaux recrutés chaque année, c'est un budget annuel supplémentaire de l'ordre de 50 millions d'euros qu'il faudrait y consacrer. C'est à la fois beaucoup et peu au regard du budget du CNRS. Nous avons choisi d'abonder les chaires en partenariat sous la forme d'une allocation de thèse, pour un budget de 150 000 euros.

L'interdisciplinarité et la pluridisciplinarité doivent être fondées sur des disciplines de grande valeur. Les questions posées par la société ne sont jamais purement disciplinaires, c'est le cas du changement climatique ou des problèmes industriels de matériau. Il revient à la direction générale d'éviter la tendance naturelle au travail en silos thématiques. Le CNRS pilote ou copilote d'ailleurs deux tiers des programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR). Nous travaillons par exemple sur le stockage post-silicium qui implique des biologistes, des chimistes, des mathématiciens, des informaticiens, des traiteurs de signaux, etc.

Nous ne sommes pas prestataires de services pour le secteur industriel. Nous travaillons par exemple sur l'atténuation du bruit avec réutilisation de l'énergie absorbée.

**Mme Sylvie Robert.** – Les durées de partenariat sont-elles contractuelles ?

**M. Antoine Petit.** – Certains partenariats ont plus de vingt-cinq ans. Je pense à notre travail avec Thalès sur le plateau de Saclay. Le CNRS n'est pas sur un modèle court-termiste : l'ARN messenger a été découvert en 1961 ; le *deep learning* s'appuie sur des découvertes d'il y a trente ans... Le retour est indirect : si l'industriel gagne un marché, le retour à la collectivité nationale se fera *via* les impôts, qui abondent le budget du premier actionnaire du CNRS.

Nous devons rester vigilants sur la nature de ces recherches partenariales. Mais si nos chercheurs s'y investissent, c'est qu'il s'agit le plus souvent de jolies questions scientifiques. Si la science, *via* ces recherches, réalise des innovations de rupture qui seront différenciantes pour l'industrie française, nous sommes dans notre rôle.

**Mme Sylvie Robert.** – Je ne pensais pas forcément à un retour financier, mais plus largement à la question des brevets et des licences. Je sais que la recherche s'inscrit dans le temps long. Mais les attentes des acteurs sont de nature différente.

**M. Antoine Petit.** – Le CNRS est le premier co-dépositaire de brevets avec des industriels. Mais cela n'est pas la mission première du CNRS de déposer des brevets, car il ne dispose pas de l'assise financière suffisante pour les défendre. En revanche, le brevet est souvent codéposé avec l'industriel, qui en assume la prise en charge financière. Aucune grande université ne tire de revenus significatifs de ses licences. Mais ces brevets créent de la valeur et des emplois, c'est un retour indirect.

Jamais nous n'avons eu autant besoin des mathématiques, notamment pour la modélisation. Nous observerons les conséquences des décisions prises dans cinq ou dix ans. Tâchons de conserver la renommée internationale de notre école mathématique, c'est un atout.

Le comité national de la recherche scientifique est effectivement une chance. L'excellence scientifique est déterminée avant tout par l'évaluation par les pairs. La qualité scientifique d'un travail est décrétée par la communauté. Il faut se méfier des indicateurs trop quantitatifs.

Le mécénat est empêché quant à lui pour des raisons principalement culturelles. Même si le Sénat proposait un abattement fiscal spécial pour le mécénat scientifique, cela ne suffirait pas à débloquent la situation ! La mobilisation de chacun est requise pour défendre ce mécénat. La situation est complexifiée en outre par le fait que de nombreuses entreprises disposent de leur propre fondation. Il convient également de préciser l'offre que la Fondation CNRS peut proposer aux industriels.

L'intégrité scientifique est par ailleurs un élément clé. La société doit avoir confiance en la science. Nous nous devons donc d'être intègres, ce n'est pas une option. Une certaine vigilance est donc de mise en la matière, ainsi qu'une réelle sévérité à l'égard des tricheurs - peu nombreux, mais qui existent.

Lorsqu'un directeur de recherche au CNRS s'exprime en tant que tel, son discours est écouté d'une façon particulière. Il est donc dangereux pour lui de parler, à ce titre, de sujets qui ne relèvent pas de sa compétence. Nous nous efforçons de sensibiliser les jeunes chercheurs à cette question déontologique.

Les tutelles sont effectivement nombreuses en France. Cependant, le paysage n'est guère plus simple à l'étranger, comme en témoigne l'exemple de l'Allemagne. La question des tutelles des unités mixtes de recherche (UMR) n'est par ailleurs pas nouvelle : François d'Aubert avait rédigé un rapport à ce sujet en 2008. Au-delà des UMR, la montée en puissance des universités nous pousse à réfléchir à la meilleure façon d'élargir la palette de nos outils de coopération. Or le système actuel souffre en la matière d'une certaine lourdeur, particulièrement au niveau européen, du fait du grand nombre de tutelles impliquées. Nous nous efforçons de simplifier ce dispositif. À ce titre, il serait bon que le CNRS intervienne

d'avantage en tant que tutelle secondaire, sur des plateformes ou des secteurs particuliers. Des progrès ont été réalisés dans ce domaine, mais ce n'est pas simple.

**M. Stéphane Piednoir.** – Cela devrait pouvoir se faire progressivement.

**M. Antoine Petit.** – Effectivement. Il faut poursuivre la simplification du paysage universitaire, dans la ligne de la création de l'université Paris-Saclay, première université française au classement de Shanghai, et encourager la confiance entre les différents acteurs.

Lorsque le CNRS se voit confier deux tiers des PEPR, il agit davantage comme une « agence de programmes » que comme l'agence de financement qu'est l'ANR. Il joue alors pleinement son rôle, car il dispose d'une vision nationale essentielle pour la conduite de ces programmes.

Enfin, au-delà du niveau national, une réflexion européenne est requise sur plusieurs sujets porteurs de grands enjeux, comme la physique quantique, compte tenu des investissements nécessaires.

**M. Yan Chantrel.** – Merci pour la clarté de vos propos. Quelle politique partenariale pourriez-vous développer pour renforcer les coopérations du CNRS avec les établissements scientifiques des pays du Sud ?

La ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a diligenté une enquête auprès du CNRS visant à distinguer « ce qui relève de la recherche académique et ce qui relève du militantisme et de l'opinion ». « Fliquer » les chercheuses et les chercheurs, est-ce une philosophie à laquelle vous adhérez ?

**M. Antoine Petit.** – À question sans nuance, réponse sans nuance : « non » !

La question de la séparation entre science et opinion est complexe. Les chercheurs ont des opinions, comme tout un chacun. Ils doivent donc savoir s'arrêter pour ne pas mélanger leur discours scientifique et leur parole de simple citoyen, car ils n'ont pas le droit d'entretenir à cet égard une confusion. Il est néanmoins difficile d'y parvenir. Sur de nombreux sujets – le réchauffement climatique, par exemple –, une certaine vigilance est de mise, car il n'appartient pas aux scientifiques de prendre des décisions.

La reconnaissance dont le CNRS, fort de son ancienneté, bénéficie à l'international lui permet de construire des partenariats avec les meilleurs établissements à travers le monde. Il est vrai toutefois qu'il enregistre en la matière un déficit à l'égard des pays d'Afrique. Un plan pluriannuel de coopération avec l'Afrique a d'ailleurs été présenté au conseil d'administration en décembre dernier. Il recouvre plusieurs enjeux : la coconstruction avec les partenaires africains – il ne nous revient pas de leur expliquer ce dont ils ont besoin –, la nécessité d'une plus large couverture thématique – des sujets comme le numérique ou les matériaux pourraient par exemple être davantage traités – et enfin la nécessité de mettre la recherche au service des sociétés africaines, ce qui implique de travailler avec les industriels afin de créer de la valeur et des emplois sur le sol africain. Ce dernier point ne constitue pas la mission première du CNRS, mais nous devons travailler aussi dans cet esprit.

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

**Vote sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Antoine Petit aux fonctions de président du Centre national de recherche scientifique**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous avons procédé à l’audition de M. Antoine Petit, dont la nomination est envisagée par le Président de la République pour exercer les fonctions de président du CNRS.

Nous allons désormais procéder au vote.

Le vote se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l’article 19 *bis* du Règlement du Sénat, et les délégations de vote ne sont pas autorisées, en vertu de l’article 1<sup>er</sup> de l’ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

Le dépouillement se déroulera de manière simultanée avec la commission des affaires culturelles et de l’éducation de l’Assemblée nationale, à l’issue de l’audition de M. Petit à l’Assemblée nationale.

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

*Il est procédé au vote.*

*La réunion est close à 10 h 30.*

**Dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Antoine Petit aux fonctions de président du Centre national de recherche scientifique**

*La réunion est ouverte à 12 h 10.*

*La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Antoine Petit, aux fonctions de président du Centre national de recherche scientifique, simultanément à celui de la commission des affaires culturelles et de l’éducation de l’Assemblée nationale.*

*Les résultats du vote à bulletin secret, dépouillé à l’issue de l’audition de M. Petit par la commission des affaires culturelles et de l’éducation de l’Assemblée nationale, sont les suivants :*

- *nombre de votants : 30*
- *nombre de suffrages exprimés : 28*
- *pour : 28*
- *contre : 0*

*La réunion est close à 12 h 20.*



## COMMISSION DES FINANCES

**Mercredi 26 janvier 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Contrôle budgétaire – Contributions de la France au financement des organisations internationales – Communication**

**M. Claude Raynal, président.** – Je laisse la parole aux rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État » pour nous présenter les conclusions de leur contrôle sur les contributions de la France au financement des organisations internationales.

**M. Rémi Féraud, rapporteur spécial.** – Nous nous sommes intéressés aux contributions financières que verse la France au système multilatéral et plus particulièrement au système onusien. Nos ambitions étaient multiples.

Nous souhaitons obtenir une évaluation des dépenses en faveur du multilatéralisme puisque nous n'en disposons pas chaque année dans le cadre, par exemple, de l'examen des lois de finances.

Nous voulions comprendre comment nos contributions sont calculées et quels sont les facteurs de leur évolution dans le temps.

Nous souhaitons nous assurer que ces dépenses sont suivies et pilotées efficacement.

Et, enfin, nous voulions dresser un état de lieu de notre position financière et donc de notre influence au sein du système multilatéral, sujet sur lequel reviendra notamment Vincent Delahaye.

Nous avons sollicité très largement l'administration, que ce soit par le biais du ministère des affaires étrangères ou du ministère du budget afin d'obtenir plusieurs documents très utiles, notamment chiffrés. Nous les remercions pour le travail fourni et pour nos échanges. Nous avons par ailleurs, échangé avec une chercheuse de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), Madame Magali Chelpi-den Hamer, qui a réalisé un travail en lien avec notre sujet que vous pourrez trouver sur le site de l'IRIS.

Au cours de notre contrôle, un constat s'est imposé rapidement.

La dépense en faveur des institutions internationales est éparpillée entre de nombreux ministères, missions et programmes budgétaires. Cela ne concerne donc pas seulement le ministère des affaires étrangères.

Si chaque ministère sait combien il verse, aucun exercice de synthèse n'est fait au niveau interministériel. Cela fait que chaque année, l'État dans son ensemble n'a aucun outil pour savoir combien il verse au système multilatéral.

En conséquence, l'exercice de pilotage ne se fait qu'au niveau ministériel et pas au niveau de l'État dans son ensemble, ce qui nous semble être un problème. Nous avons, dans ce contexte, pris beaucoup de temps pour être en mesure d'évaluer le coût des contributions internationales de la France.

Pour le ministère des affaires étrangères, les contributions internationales s'élevaient à 2,2 milliards d'euros en 2021. Un tiers est porté par la mission Action extérieure de l'État au titre du financement du système onusien, c'est-à-dire des opérations de maintien de la paix, du budget des agences et du budget ordinaire. Deux tiers sont portés par la mission Aide publique au développement avec pour principaux bénéficiaires le Fonds européen de développement, l'Alliance du vaccin GAVI et le Haut-Commissariat aux réfugiés de l'ONU.

Sur le périmètre de l'État, l'évaluation a été plus compliquée. En effet, depuis la suppression d'un document de politique transversale consacrée à l'action extérieure de l'État en 2019, il n'y a plus d'exercice de synthèse. Pour nous fournir des réponses, il a fallu que la direction du budget lance une enquête à notre demande auprès des autres ministères pour construire un tableau de synthèse.

En clair, si le Président de la République, le Premier ministre mais aussi les parlementaires veulent, à un moment « T », savoir combien la France verse et à qui, l'information n'était en pratique pas disponible.

Au final, après un travail de recherche, nous avons évalué le montant des contributions internationales à 5,6 milliards d'euros en 2021 dont 56,5 % de contributions obligatoires.

Les trois principaux ministères concernés sont celui des affaires étrangères, de la recherche et de l'enseignement supérieur et enfin de l'économie.

Environ 210 organisations, programmes ou fonds perçoivent une contribution française, notamment l'Agence spatiale européenne, le Fonds européen de développement et l'Association internationale de développement de la Banque mondiale.

L'absence d'information agrégée nous semble être un véritable problème. Nous proposons donc de rétablir un document de politique transversale visant à présenter la synthèse des contributions versées chaque année ce qui permettra d'exercer un contrôle parlementaire plus simple et efficace.

Faute d'information agrégée, par ailleurs, le pilotage est défaillant. Il s'exerce au niveau du ministère des affaires étrangères qui a créé un comité de pilotage qui joue un rôle utile mais qui nous paraît perfectible. Au niveau interministériel, il existe un comité relatif à l'aide publique au développement. Pour autant, cela exclut un volume important de contributions qui interviennent dans d'autres domaines.

Nous proposons de renforcer les capacités de pilotage des contributions internationales sur trois volets principalement.

D'abord, en confiant au ministère des affaires étrangères la tâche de réaliser un référentiel de la performance des organisations internationales qui, aujourd'hui, n'existe pas.

Ensuite, en évaluant et en renforçant les moyens humains dédiés au suivi budgétaire des organisations internationales, ce qui mobilise aujourd'hui une vingtaine de personnes environ au ministère des affaires étrangères.

Enfin, en confiant à une structure interministérielle la mission d'assurer un suivi et un pilotage des contributions internationales en produisant des éléments d'analyse et des recommandations.

Enfin, nous avons détecté qu'il existait aujourd'hui un risque important lié à la question des taux de change et du risque de change. En effet, environ 12 % des contributions internationales sont versées en devises, en particulier en dollars.

Il en résulte des difficultés au moment de la construction du projet de loi de finances et de son exécution puisque les taux de change sont susceptibles d'évoluer et, ainsi, de générer un gain ou une perte au change. Le ministère des affaires étrangères nous a d'ailleurs indiqué que lorsqu'il y a un gain, celui-ci est « gelé » par le ministère du budget afin de faire face à d'éventuels aléas en gestion. Il considère que cette situation est asymétrique puisque lorsqu'il y a une perte, le ministère du budget pèserait pour qu'elle soit couverte par des redéploiements budgétaires plutôt que par des crédits nouveaux.

Pour limiter le risque de change, un mécanisme de couverture de change a été mis en œuvre avec l'Agence France Trésor et systématiquement activé depuis 2017 mais ne l'a pas été en 2022.

Nous avons identifié deux difficultés.

D'abord, il n'existe pas de doctrine claire sur la pratique à suivre lorsque le taux de change de marché a dévié de façon importante par rapport au taux de budgétisation au moment du dépôt du projet de loi de finances. Faut-il modifier les crédits du PLF pour maintenir le pouvoir d'achat en devises ? Faut-il laisser au ministère le soin de faire des redéploiements au sein de son budget et d'assumer ses pertes ou ses gains ? Visiblement, ce serait la seconde solution qui prévaudrait aujourd'hui, non sans difficultés.

Ensuite, le ministère des affaires étrangères peut décider de recourir ou non au mécanisme de couverture au risque de s'exposer à une sérieuse perte au change, ce qui est le cas cette année. Il y a environ déjà 30 millions d'euros de perte et il est possible que montant s'accroisse encore si rien n'est fait.

Nous recommandons donc d'établir une doctrine s'agissant des décisions à prendre lorsque les taux de change ont évolué sensiblement entre la budgétisation et le dépôt du projet de loi de finances et de rendre systématique l'activation de la couverture de change afin d'éviter une prise de risque.

L'esprit du vote du budget n'est pas de se situer dans une logique de prise de risque face à l'évolution des taux de change mais bien que l'administration bénéficie des crédits votés pour financer les politiques publiques.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Nous nous sommes interrogés sur l'influence de la France au sein des organisations internationales au regard des financements qu'elle apporte.

Les contributions sont un levier d'influence majeur et dans certaines organisations il y a même un « ticket minimal » de financement à apporter pour participer aux organes décisionnels.

Le montant des contributions est également pris en compte pour répartir, entre chaque nationalité, le niveau des effectifs d'agents au sein des organisations internationales.

Dans ce contexte, la France est amenée parfois à soutenir certaines organisations afin de favoriser la nomination ou le maintien à des fonctions de direction de certains de nos compatriotes. On a pu le constater récemment dans le cas des financements accordés à l'ONU en faveur du maintien de la paix, dont les opérations sont dirigées par un français. En sens inverse, on a pu constater dans nos échanges avec l'administration et des experts que la faiblesse de nos contributions dans certaines organisations comme le Programme alimentaire mondial pouvait limiter notre influence.

Nous avons travaillé sur une quarantaine d'organisations du système onusien. Ce choix est justifié par la volonté de travailler sur un périmètre pleinement international, là où d'autres organisations à l'instar de l'Agence spatiale européenne ou de l'OTAN ont une dimension plus strictement européenne ou occidentale.

Au total, le montant des contributions étatiques perçues par les organisations internationales que nous avons examinées s'élève, en 2020, à 42,2 milliards de dollars. La part de la France s'élève à 1,1 milliard de dollars, soit 0,9 milliard d'euros.

Nous avons choisi le système onusien également parce qu'il fournit un volume important et exploitable d'informations financières, ce qui n'est pas le cas de beaucoup d'autres organisations.

Nous faisons d'ailleurs la recommandation que l'État se dote d'un outil de veille permettant de suivre, sur longue période et pour l'ensemble des organisations, l'évolution des contributions versées par l'ensemble des donateurs. L'absence d'un outil de cette nature au niveau de l'État constitue un vrai manque si l'on veut mettre en place une véritable stratégie de pilotage et de ciblage de nos contributions internationales.

On s'aperçoit, à l'issue de cette analyse, sans surprise, de la place prépondérante des États-Unis qui assurent plus du quart des financements au système onusien avec 11,6 milliards de dollars en 2020, loin devant l'Allemagne et la France.

Un second constat est l'importance des contributions volontaires dans le mode de financement des États. Elles sont majoritaires pour l'ensemble des principaux financeurs à l'exception notable de la Chine et de la France.

Or, la Chine voit augmenter très rapidement le montant de ses contributions obligatoires compte tenu de sa place croissante dans l'économie mondiale. Elle a donc moins besoin que nous de mobiliser les contributions volontaires pour accroître son poids dans le financement du système onusien.

Dans le classement des contributeurs au système onusien, nous occupons la septième place en 2020 mais cette position fluctue depuis 2013. On observe, surtout, une contraction du poids de la France dans l'ensemble des financements versés au système onusien. Nous représentons 3,7 % des contributions étatiques perçues par les organisations onusiennes en 2010, nous n'en représentons plus que 2,7 % en 2020. Cela résulte du recul de

notre position au sein de l'économie mondiale, à comparer à la montée en puissance de la Chine et de certains pays émergents. On peut se consoler car nous ne sommes pas les seuls dans ce cas qui concerne l'essentiel du monde occidental, États-Unis compris.

Nous faisons le constat qu'en matière de contributions volontaires, la France a fait preuve d'attentisme au cours de la dernière décennie.

Nous étions mal placés au début des années 2010 puisque nous représentions 0,9 % de l'ensemble des contributions volontaires perçues par le système onusien en 2013. Nous sommes passés à 1,6 % en 2020 ce qui est positif et témoigne d'un effort. Pour autant cet effort, équivalent à une hausse d'environ 180 millions de dollars de nos contributions sur la période, se compare assez difficilement à celui concédé par nos partenaires. Ainsi, l'Allemagne a augmenté de 2,9 milliards de dollars le montant de ses contributions volontaires sur la même période.

En moyenne annuelle, nos contributions aux diverses organisations onusiennes ont évolué dans des proportions bien moins importantes que celles de l'Allemagne, de la Chine ou du Royaume-Uni.

La Chine augmente ses contributions, notamment obligatoires, mais cible également très bien ses contributions volontaires. Par exemple, elle a augmenté ses contributions volontaires à l'Union internationale des télécommunications (UIT) d'environ 60 % chaque année pendant sept ans. Cela lui offre une influence très importante au sein de cette organisation qui est l'une des enceintes de définition des standards internationaux en matière de télécommunication.

Le rapport contient un tableau qui croise, pour la France et plusieurs pays, l'évolution moyenne de nos contributions et de notre part dans les financements totaux perçus par plusieurs organisations onusiennes. On remarque que la France n'a pas adopté une position véritablement marquée en matière d'engagement ou de désengagement financiers comparativement à d'autres pays. En contrepartie nous n'avons pas non plus augmenté significativement notre poids dans le financement des organisations, c'est-à-dire notre influence. Nous sommes un peu le ventre mou de ce tableau.

Dans la compétition pour l'influence au sein des organisations internationales, la France a des atouts qu'il ne faut ni négliger ni surestimer.

Nous sommes membres du Conseil de Sécurité des Nations unies.

Nous bénéficions d'une forte présence de nos compatriotes dans les effectifs des agences onusiennes. Nous sommes, en effet, le deuxième pays après les États-Unis avec 4 364 Français employés par ces organisations. Cela ne devrait pas durer puisque les règles de recrutement tiennent compte du poids de chaque pays dans le financement du système onusien. Or, comme nous l'avons vu, notre poids se réduit. En outre, sur ce sujet, nous observons que si les Français sont nombreux parmi les effectifs, ils occupent moins souvent des postes à responsabilité.

Depuis 2021 au moins, le ministère des affaires étrangères défend une stratégie de renforcement des contributions volontaires. Entre 2020 et 2021, le montant de ces contributions a augmenté de près de 960 millions d'euros, alloués notamment au Fond vert

pour le climat, à l'alliance pour le vaccin et l'Association internationale de développement de la banque mondiale.

Nous ne sommes pas, à ce stade, en mesure de dire comment cet effort financier se traduira en termes d'influence faute de disposer d'éléments de comparaison avec nos partenaires.

Le ministère souhaite donc renforcer nos contributions volontaires et il me semble que nous ne pouvons que partager cet objectif.

Il souhaite assurer un meilleur ciblage par rapport à nos priorités. Or, comme nous l'avons évoqué, nous n'avons pas l'impression que l'État dispose pour l'instant de tous les moyens permettant d'assurer un pilotage et un ciblage efficace.

On sent que des efforts ont été faits pour créer, par exemple, une équipe d'appui au niveau interministériel pour favoriser le placement de personnels. Nous considérons que c'est une initiative positive qui devra être complétée d'un travail rapide sur les facteurs d'attractivité de la France pour l'installation des organisations internationales.

Enfin, le ministère souhaite renforcer la coordination européenne.

Il faut savoir qu'en agrégeant les contributions des États membres de l'Union européenne, nous sommes le principal contributeur au système onusien, devant les États-Unis. Pour autant, il faut tenir compte du fait que nous nous situons, sur le plan financier, dans une position très asymétrique par rapport à l'Allemagne. Elle est le premier contributeur européen dans près de 28 organisations onusiennes contre 6 pour la France. L'Allemagne n'a donc pas le même intérêt que la France à coordonner au niveau européen les efforts financiers en faveur des organisations internationales. Nous avons donc intérêt, il nous semble, à diversifier le nombre de nos interlocuteurs européens.

**M. Claude Raynal, président.** – Vous avez évoqué les plus de 4 000 français employés par les organisations du système onusien, certains d'entre eux sont-ils des fonctionnaires français mis à disposition ? Disposez-vous de chiffres permettant d'évaluer la part relative de ces mises à disposition par rapport aux effectifs employés directement par les organisations ?

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – L'absence de pilotage interministériel de la dépense me paraît poser une vraie difficulté, surtout lorsqu'elle est rapportée au volume de crédits dédiés aux organisations internationales. Je pense qu'il est indispensable d'aller vers davantage de transparence pour permettre à l'État de mieux appréhender l'ampleur des efforts réalisés.

Je partage le constat des rapporteurs spéciaux selon lequel il faut que la France mène des initiatives au niveau européen pour contrer l'influence grandissante de certains pays émergents. Je suis également d'accord sur l'importance de consolider rapidement notre ambition européenne.

**M. Rémi Féraud.** – Pour répondre en partie à la préoccupation du rapporteur général, nous pensons qu'il est nécessaire de rétablir le document de politique transversale, supprimé en 2019, consacré à « l'action extérieure de l'État » et dont l'un des chapitres offrait une vision synthétique des contributions versées aux organisations internationales. Nous pensons que le rétablissement de ce document pourrait être tout aussi utile aux parlementaires

qu'à l'exécutif lui-même, puisqu'il ne dispose pas d'une vision consolidée de ses contributions internationales.

**M. Vincent Delahaye.** – Pour répondre à l'interrogation de M. le Président, j'ajouterai que les plus de 4 000 fonctionnaires français travaillant au sein des organisations internationales sont très majoritairement employés directement par ces structures. Cependant, nous ne disposons pas de chiffres permettant d'apprécier la part des mises à disposition de fonctionnaires par la France.

**M. Roger Karoutchi.** – Pour ma part, je déplore l'absence de coordination entre les versements que nous faisons aux fonds européens d'aide au développement et l'action que nous menons, en propre, avec l'Agence française de développement. Cette absence de coordination est d'autant plus incompréhensible que ces deux actions sont placées sous la tutelle d'un même ministère. Il me semblerait plus logique de coordonner de façon plus claire les versements que nous effectuons de manière forfaitaire à destination des fonds européens avec les opérations que nous menons dans le cadre AFD.

Concernant l'influence de la France, il est incontestable que nous avons beaucoup de nationaux français qui participent aux organisations internationales. Mon expérience d'ambassadeur auprès de l'OCDE m'a néanmoins permis de constater que la France appuyait assez peu ses nationaux au sein des organisations internationales. Alors que les gouvernements des autres pays intervenaient pour que des postes stratégiques soient confiés à leurs ressortissants, le Gouvernement français se refusait généralement à mener une telle stratégie d'influence et renvoyait aux méthodes de sélection des organisations internationales.

Si la qualité des candidats français permet bien de décrocher quelques postes à responsabilité, les Français sont de moins en moins nombreux au sein de ces organisations, alors même que les candidats des autres États n'étaient pas toujours excellents, tant s'en faut. Le Quai d'Orsay en particulier se refuse à jouer ce rôle d'influence pour permettre aux Français d'avoir accès aux postes stratégiques.

**M. Michel Canévet.** – Le sujet des contributions aux organisations internationales est particulièrement important. J'abonderai dans le même sens que Roger Karoutchi : il est indispensable qu'il y ait de la cohérence entre les versements que nous effectuons au profit des organisations internationales et les actions que nous menons avec nos propres outils. Je pense que cette coordination doit impérativement être renforcée au niveau européen.

J'ai lu avec intérêt la recommandation numéro neuf du rapport, qui recommande une augmentation du niveau des contributions volontaires. Une telle recommandation mérite d'autant plus d'être soulignée qu'elle s'éloigne de la ligne de conduite habituelle de Vincent Delahaye. Pour autant, est-ce que l'influence ne se mesure qu'au montant des contributions ? N'existe-t-il pas d'autres moyens pour renforcer notre influence ?

Je souhaite enfin évoquer le train de vie d'un certain nombre d'organisations internationales. Je pense que celui-ci est parfois en contradiction avec l'objet même des missions qui leur sont confiées. Il y a tout de même une forme de contradiction à intervenir dans l'humanitaire et voyager en classe « Business », loger dans les plus grands hôtels et dîner aux meilleures tables. Je pense qu'il faudra se pencher sur ces questions. Les organisations doivent être exemplaires dans leur façon de fonctionner.

**M. Hervé Maurey.** – Je voudrais à mon tour remercier et féliciter les rapporteurs pour ce rapport très intéressant, mais tout de même un peu effrayant. Je trouve effectivement effrayant que l'État ne connaisse pas le montant des sommes qu'il consacre aux organisations internationales, surtout quand il s'agit de sommes importantes. Je trouve également effrayant que la part de la Chine dans les organisations internationales soit de plus en plus forte. Vincent Delahaye prenait l'exemple de l'organisation internationale des télécoms ; on peut aussi citer l'exemple de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), dont le directeur est pour la première fois un Chinois, qui a battu une candidate française. Cela montre que quand on a des candidats, et même de bons candidats, ils peuvent être battus aujourd'hui par des Chinois, de par cette montée de leur influence. Je me demande - mais vous n'aurez peut-être pas d'explication - pourquoi cette synthèse, qui existait jusqu'en 2019, a été supprimée. Pourquoi, quand il y a des gains de change, le Quai d'Orsay n'en bénéficie-t-il pas alors qu'il ne bénéficie, si je puis dire, que des pertes ? Pourquoi, selon les années et sans doute selon le bon vouloir de ceux qui sont responsables de cette décision, ne prend-on pas toujours une couverture de change ? Enfin, et c'est peut-être la question la plus cruciale, comment renforce-t-on nos contributions volontaires, quand on connaît nos contraintes budgétaires globales ? Est-ce qu'on le fait à enveloppe constante en diminuant certaines contributions, mais lesquelles, ou va-t-on dans le sens - ce qui se fait beaucoup en ce moment, en cette période électorale - de prendre des mesures ou de faire des propositions qui creusent encore les déficits que nous combattons par ailleurs matin, midi et soir ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – Je voudrais à nouveau remercier les deux rapporteurs, notamment de leur proposition visant à rétablir le document de politique transversale. Je crois que le constat est partagé que nous n'avons pas assez de vision transversale sur un montant de 5,6 milliards d'euros, et l'intérêt de ce contrôle est notamment d'avoir permis d'évaluer cette dépense. Ma question concerne l'UNESCO, dont le siège est à Paris. puisque les États-Unis s'étaient retirés, du temps du précédent président, et qu'un certain nombre de pays dont la France, me semble-t-il, avaient annoncé qu'ils augmenteraient leur contribution ou qu'ils compenseraient la perte de contribution américaine, est-ce que cela a été fait et est-ce que, avec la nouvelle administration, il y a eu un signal d'un éventuel retour ?

**M. Emmanuel Capus.** – Je partage l'analyse sur le fait qu'il y a un effort de pilotage interministériel et de synthèse à effectuer. Nous savons tous intuitivement qu'il y a un rééquilibrage au niveau international vers l'Asie, et que ce qui a été dit est donc tout à fait logique sur le fait que la part des contributions européennes, voire américaines, diminue substantiellement. Il a été beaucoup dit que la France contribuait moins à l'ensemble de ces organismes que l'Allemagne notamment. Je voudrais savoir - parce qu'il y a d'autres façons d'intervenir sur la scène internationale au service de la collectivité mondiale - si les participations en nature de la France, notamment de nos armées dans l'ensemble des opérations menées dans le monde, sont valorisées, évaluées. C'est en effet une contribution qui mérite d'être mise en avant, une contribution financière - mais l'actualité récente nous rappelle que c'est aussi une contribution par le prix du sang - de telle sorte qu'il me semble que si elle n'est pas évaluée, il faudrait trouver un moyen de la valoriser, parce que c'est un apport différent de celui de certains de nos partenaires.

**M. Claude Raynal, président.** – J'ai moi-même deux interrogations complémentaires. Comment pourrait-on mieux faire, sur le plan européen, pour avoir une influence plus grande en associant l'ensemble des pays européens ? C'est une question légitime, mais à mettre en parallèle avec notre positionnement sur le siège au niveau du

conseil de sécurité. En effet, nous avons là une vision de conservation, si je puis dire, certainement pas de siège européenisé. Est-ce que nos partenaires nous demandent si notre approche européenne sur les contributions et sur l'influence, nous serions prêts à la partager aussi sur le conseil de sécurité ? Avez-vous un peu regardé ce sujet ?

D'autre part, sur la stratégie d'influence, j'ai une petite expérience car j'ai fait fonction de premier conseiller dans une ambassade et j'ai des souvenirs très précis sur les Français mis à la disposition d'une organisation internationale. Le fonctionnaire français mis à disposition d'une organisation internationale n'est plus français. Il n'a de français que le partage de la langue, mais n'utilise pas sa position pour influencer au bénéfice de son pays, contrairement à d'autres, que je ne citerai pas par discrétion, qui sont beaucoup plus allants sur le sujet. Avez-vous également regardé ce point ?

**M. Vincent Delahaye.** – Roger Karoutchi nous ayant parlé de l'AFD, je renvoie la question sur Michel Canévet et Jean-Claude Requier, qui travaillent sur ce sujet-là en tant que rapporteurs des crédits de la mission Aide publique au développement. Sur la coordination de notre politique de développement avec celle des organisations internationales, je pense que c'est un domaine dans lequel nous avons des marges de progrès. Il me paraît comme à mon collègue Michel Canévet important de bien regarder le train de vie des organisations internationales ou des opérateurs, et notamment de l'AFD, de son siège et de ses rémunérations. Concernant la stratégie d'influence et le fait que nous ne soyons pas suffisamment proactifs sur les postes stratégiques, je rejoins un peu ce que vient de dire le président Raynal.

**M. Roger Karoutchi.** – En réalité, les fonctionnaires français qui sont employés dans les organismes internationaux à des postes clés savent très bien que le gouvernement, que les autorités françaises n'ont rien fait pour eux. Un Américain, lui, sait que l'État américain a usé de son influence pour qu'il soit là, il le doit aux États-Unis et il leur rend compte. Le fonctionnaire français, ou celui qui a été recruté par une organisation internationale, pense que la France n'a rien fait pour lui, que sa place est due à ses mérites et à partir de là, vous ne pouvez rien lui demander.

**M. Vincent Delahaye.** – Roger Karoutchi a donc répondu au président Raynal à ma place ! C'est une réalité et je pense qu'il y a aussi une tradition française qui fait que lorsqu'on est dans un organisme, on considère qu'on est international et qu'on est au service international avant d'être français. Dans d'autres pays, et pas uniquement aux États-Unis, ce raisonnement-là n'est pas forcément tenu. On rappelle en tout cas qu'il y a aussi une nécessité de faire en sorte que les intérêts du pays soient bien défendus. Il est vrai que c'est peut-être un changement à la fois de mentalité et de culture qu'il faudrait obtenir.

Sur l'augmentation des contributions volontaires, nous ne sommes pas rentrés dans le détail mais cela participe quand même de la stratégie d'ensemble, du pilotage et du ciblage. On a l'impression qu'aujourd'hui, cette stratégie est peu présente. Or, il faudrait peut-être diminuer nos contributions à certaines organisations dans lesquelles notre influence reste très limitée, voire nulle. En ciblant mieux, en faisant peut-être quelques impasses, nous pourrions, avec les moyens existants, renforcer nos contributions volontaires là où il le faut et là où c'est important pour nous en termes d'influence.

Je reviens sur l'influence, qui est quand même une faiblesse de la France. Au niveau européen, nous sommes très présents, nous avons peu d'influence par rapport à beaucoup d'autres pays, qui se débrouillent beaucoup mieux que nous. C'est sans doute

culturel, on n'y attache pas assez d'importance, alors que cette influence est fondamentale et peut avoir beaucoup de conséquences sur nos choix.

Pour répondre à Emmanuel Capus quant à savoir si les participations en nature, c'est-à-dire par exemple par la mise à disposition de casques bleus, sont valorisées, ce n'est pas le cas. Les données concernent le seul vecteur financier. Il est vrai que les interventions militaires nous coûtent très cher et ne nous permettent pas forcément d'avoir beaucoup plus d'influence.

**M. Rémi Féraud.** – Concernant le risque de change, l'objectif du mécanisme de couverture n'est pas de réaliser un gain au change mais de permettre au ministère dépensier, ici le ministère des affaires étrangères, de se décharger du risque et de pouvoir raisonner avec des ressources en euros et un pouvoir d'achat en dollar qui soit figé. La décision d'activer le mécanisme lui revient et l'agence France Trésor n'intervient que dans la mise en œuvre de la couverture de change, pas dans sa décision.

Il n'y a en réalité pas de doctrine absolue et cette année, nous sommes pour la première fois depuis cinq ans dans une absence de couverture de risque de change car, entre l'élaboration du budget au milieu de l'année 2021 et son vote en fin d'année, il y a déjà eu une perte de change de 30 millions et le ministère des affaires étrangères a préféré - pour des raisons qu'il assume et défend - ne rien faire pour le moment.

Je ne sais pas s'ils espèrent que la situation sur les marchés lui sera plus favorable au début de 2022, mais cela rentre plus probablement dans une forme de rapport de force avec Bercy. Il n'est pas logique que cela ne soit pas pris en compte. J'imagine que, pour le budget de l'État dans son ensemble, ces montants sont faibles, mais ils sont importants pour le ministère des affaires étrangères. Même si le risque en lui-même n'est pas énorme pour le ministère des affaires étrangères, cela change beaucoup de choses car la perte peut s'accroître - c'est même ce qui est en train de se passer aujourd'hui. C'est pour cette raison que nous pensons qu'il faut rendre systématique le principe de la couverture de change. En outre, en tant que parlementaires, nous ne votons pas un budget en espérant des gains sur le change, de même que nous voulons éviter les pertes.

Enfin, l'UNESCO est l'une des organisations internationales où la France a le plus exercé son volontarisme financier ces dernières années, justement pour compenser le retrait américain en augmentant les contributions volontaires de la France. Je crois que leur montant total en 2020 a atteint 8,5 millions d'euros, soit une multiplication par cinq depuis 2011. La France a donc bien réagi aux décisions de l'administration Trump, mais je ne sais pas quelles sont les décisions qu'a prises l'administration Biden sur le retour des États-Unis à l'UNESCO et leur participation financière.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci, Messieurs les rapporteurs, pour cette communication.

*La commission autorise la publication de la communication des rapporteurs spéciaux sous la forme d'un rapport d'information.*

**Mardi 1er février 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Résultats de l'exercice 2021 et premiers éléments de l'exécution 2022 –  
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**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous accueillons cet après-midi 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, sur les résultats de l'exercice 2021 et les premiers éléments de l'exécution 2022. Ils ont déjà été auditionnés mercredi dernier sur ce sujet par nos collègues de l'Assemblée nationale.

Les premiers éléments de l'exécution du budget de l'État en 2021 ont été présentés la semaine dernière en Conseil des ministres. Il apparaît ainsi que le déficit budgétaire serait de 171 milliards d'euros. Ce niveau est très inférieur au déficit de 205 milliards d'euros prévu par la dernière loi de finances rectificative pour 2021, mais il reste historiquement élevé, et presque égal à celui de 2020, alors que les mesures de confinement ont été beaucoup moins importantes. Vous aurez toute latitude de nous en expliquer les raisons.

Si votre audition porte principalement sur le budget de l'État et son exécution, nous serons intéressés par les éléments que vous pourrez apporter sur l'exécution du plan de relance et la mise en place du plan France 2030, ainsi que sur l'exécution des comptes des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale.

Je vous remercie de votre présence et je vous laisse la parole.

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance.** – Avant de commencer cette audition, qui sera probablement la dernière du quinquennat, je voudrais vous remercier, monsieur le président, monsieur le rapporteur général, ainsi que l'ensemble des sénatrices et des sénateurs pour la qualité de nos débats durant ces cinq années.

Nous n'avons pas toujours été d'accord sur tout, ce qui est bien naturel en démocratie, mais je pense que nous avons toujours eu des échanges respectueux, approfondis et donc utiles pour nos compatriotes. Je voulais vous en remercier, quel que soit le résultat des prochaines élections.

Nous venons d'enregistrer une croissance de 7 % en 2021, très au-dessus des 5 % anticipés dans le premier projet de loi de finances (PLF) et supérieure à notre prévision de croissance de 6 %. C'est le meilleur taux des grands pays de la zone euro.

Je voudrais tout de suite tordre le cou à l'idée selon laquelle ce rebond serait mécanique : ce n'est pas parce qu'on a fait - 8 % en 2020 que l'on fait automatiquement

+ 7 % en 2021. Sinon, nous aurions dû assister à un rebond identique lors de chacune des crises précédentes. Or il n'en fut rien. Par ailleurs, d'autres pays européens, comme l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne, n'ont toujours pas retrouvé le niveau d'activité d'avant-crise, contrairement à la France.

Ce rebond spectaculaire est dû à notre politique économique, à la volonté des salariés, à celle des entrepreneurs. Il résulte des choix politiques que nous avons faits avec le président de la République et avec le Premier ministre, à commencer par le souci d'accorder une protection très forte aux salariés - à travers l'activité partielle - et aux entreprises - à travers les prêts garantis par l'État et le fonds de solidarité. C'est parce que nous avons protégé les salariés et les entreprises que nous pouvons rebondir plus fort aujourd'hui.

Nous avons aussi fait le choix de déployer la relance dès septembre 2020. Nous avons ainsi déjà engagé 72 des 100 milliards d'euros du fonds de relance. Dans certains des autres grands pays européens que j'ai cités, la politique de relance n'est même pas encore mise en place.

Cette croissance nous permet aujourd'hui de disposer de recettes fiscales supplémentaires de 20 milliards d'euros. Olivier Dussopt et moi-même avons été extrêmement clairs : il n'y a pas de cagnotte. L'intégralité de cette somme sera consacrée à la réduction du déficit public et de la dette, qui sera proche de 113 % du PIB en 2021 et non de 115 %, comme prévu. Quant au déficit, il est ramené à environ 7 %, au lieu des 8,2 % prévus.

Cette croissance se traduit, enfin, par la création de 1 million d'emplois en cinq ans, avec un taux d'emploi des 15-64 ans inégalé depuis cinquante ans, à 67,5 %, et plus de 380 000 chômeurs en moins. Ces chiffres nous permettent d'envisager le retour au plein emploi d'ici à quelques années.

Cependant, trois risques importants demeurent.

Il s'agit tout d'abord du risque sanitaire : l'épidémie nous a appris à être humbles et à faire preuve d'une grande prudence sur le plan de la sécurité sanitaire.

Le deuxième risque concerne l'inflation, liée à la fois à la reprise économique, aux tensions géopolitiques et aux goulets d'étranglement que nous constatons un peu partout sur les chaînes d'approvisionnement. Sa hausse est due à plus de 60 % à celle des prix de l'énergie. C'est la raison pour laquelle, avec le président de la République et le Premier ministre, nous avons choisi d'accorder une priorité absolue à la protection des Français contre la flambée des prix de l'énergie. Nous poursuivrons cette politique aussi longtemps que nécessaire.

Au moment où je vous parle, si nous n'avions rien fait, le prix de l'électricité aurait augmenté de 35 % à 40 % et la note d'électricité des Français serait passée de 1 000 euros en moyenne à 1 350 ou 1 400 euros. Elle est aujourd'hui de 1 760 euros en Espagne et de 2 200 euros en Italie. De même, la facture de gaz aurait dû augmenter de 900 euros en moyenne par foyer.

Ces augmentations auraient été insupportables pour nos compatriotes et pour nos entreprises. Il était donc indispensable, nécessaire et responsable de les protéger contre cette flambée des prix de l'énergie. Nous avons ainsi mis en place un chèque énergie complémentaire et adopté une indemnité inflation, dont bénéficieront 38 millions de nos

compatriotes. Nous avons également gelé les prix du gaz, plafonné les prix de l'électricité et augmenté le barème kilométrique de 10 % pour 2,5 millions de nos compatriotes – j'ai signé l'arrêté ce matin même.

Je voudrais, là encore, tordre le cou à certaines idées. C'est d'abord l'État qui supporte les conséquences du plafonnement du prix de l'électricité à 4 %, en renonçant aux 8 milliards d'euros que lui aurait rapporté la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité. Quel gouvernement aurait pu accepter d'augmenter de 35 % à 40 % la facture des Français, des PME, des électro-intensifs, alors même que l'État possède 84 % du capital d'EDF ?

L'État, quelles que soient les majorités, a toujours soutenu EDF depuis dix ans : il a recapitalisé l'entreprise, il a renoncé à percevoir des dividendes, il a souscrit à des obligations... Il est là pour soutenir EDF lorsque les prix sont bas. Dès lors, il est juste et légitime que le service de l'électricité soit là aussi lorsque les prix sont trop hauts pour nos compatriotes.

Le troisième risque est d'ordre géopolitique : les tensions avec la Chine et avec la Russie ne laissent pas présager de baisse des prix de l'énergie dans les mois qui viennent. Nous devons rester très vigilants sur cette question.

Cette audition est aussi l'occasion pour moi de vous livrer les grandes orientations qui me paraissent nécessaires pour consolider la situation économique de la France.

La première consiste à produire plus et mieux. Nous devons impérativement rétablir notre balance commerciale d'ici à dix ans. Il s'agit du point noir de la situation économique française. Il résulte de trente années de désindustrialisation qui nous empêchent de projeter nos produits et nos capacités sur les marchés extérieurs.

Il est essentiel pour la puissance et pour la décarbonation de notre économie de relocaliser des activités industrielles en France, de créer de nouvelles chaînes de valeur industrielle sur notre territoire et de redevenir une grande puissance commerciale. La France a, certes, réussi depuis dix ans à baisser massivement ses émissions de CO<sub>2</sub>, mais elle a tout reperdu, et au-delà, en important des produits carbonés ! Relocaliser la production, c'est bon pour l'économie et pour l'emploi, mais c'est aussi bon pour le climat.

Nous devons accélérer la reconquête industrielle de la France pour que notre pays redevienne ce qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être : une des grandes puissances industrielles européennes. Pour y parvenir, il faut s'appuyer sur trois piliers.

Le premier pilier doit être celui du renouveau de notre cadre économique, financier et fiscal. Nous avons engagé la baisse des impôts de production ; il faut aller plus loin. Nous avons tenu parole sur la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) en abaissant son taux à 25 % ; nous devons continuer de simplifier la vie des entreprises et faire en sorte que l'industrie puisse se développer dans les meilleures conditions fiscales et réglementaires possibles sur notre territoire.

Le deuxième pilier, c'est l'engagement des industriels eux-mêmes : plus nous créons un cadre favorable, plus les industriels doivent s'engager concrètement sur des créations d'emplois et des ouvertures d'usines. Nous en discutons avec l'industrie automobile,

avec l'industrie aéronautique et avec l'industrie énergétique. Sur tous ces sujets, nous préparons la réindustrialisation du pays.

Le troisième pilier de cette stratégie industrielle, c'est l'engagement pour l'innovation. Monsieur le président Raynal, France 2030 doit servir à investir massivement dans l'innovation, dans la recherche et dans les nouvelles technologies pour créer ces nouvelles chaînes de valeur, notamment dans l'hydrogène vert, dans les semi-conducteurs, dans le *cloud* et dans un certain nombre de nouvelles activités industrielles.

La France est en train de gagner le combat idéologique en Europe. Voilà quelques années, les frugaux avaient le vent en poupe ; aujourd'hui, ce sont les investisseurs. Chacun a pris conscience que, si l'Europe voulait faire jeu égal avec la Chine et les États-Unis, il était indispensable d'investir massivement dans ces nouvelles chaînes de valeur. Nous le faisons. Les Pays-Bas et l'Allemagne le font aussi, pour permettre à l'Europe de jouer les premiers rôles sur la scène internationale.

En sus de la réindustrialisation, il nous faut aussi rétablir nos finances publiques. Avec Olivier Dussopt, notre stratégie repose d'abord sur le refus de toute augmentation d'impôts. Nous sommes la première majorité, depuis 1990, à avoir massivement baissé les impôts des Français : 26 milliards d'euros de moins pour les ménages comme sur les entreprises.

Depuis 1990, c'est la technique de « l'étrangleur ottoman » qui s'appliquait : on ne cessait d'augmenter toujours un peu plus la fiscalité sur les ménages et sur les entreprises en se disant que cela ne se verrait pas... jusqu'au moment où ménages et entreprises étouffent.

Avec Emmanuel Macron, nous avons desserré l'étau et engagé une baisse résolue, constante, réfléchie des impôts. Je m'étais engagé, voilà cinq ans, à ramener le taux de l'impôt sur les sociétés à 25 %, quelles que soient les circonstances. Nous l'avons fait.

Je m'étais engagé à baisser les impôts de production : nous les avons diminués de 10 milliards d'euros. Je pense qu'il faut aller encore plus loin. Nous devons continuer d'alléger la charge fiscale, notre taux de prélèvements obligatoires restant l'un des plus élevés des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le deuxième élément de notre stratégie est la croissance. Nous opérons une sorte de révolution intellectuelle par rapport aux mesures prises en 2010 et en 2011. Au lieu de partir de la réduction drastique de la dépense, ce qui avait tué la croissance et empêché le retour à l'équilibre des finances publiques, nous partons du rétablissement de la croissance, qui permet de dégager 20 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires et d'amorcer la réduction de la dette publique.

Ensuite, il faut mener des réformes de structure. Après la réforme de l'assurance chômage, il me semble indispensable de poursuivre avec la réforme des retraites, et d'en faire une priorité absolue pour le rétablissement des finances publiques, en particulier des finances de la sécurité sociale.

Le troisième élément de notre stratégie est la pluriannualité de la dépense. Je remercie les parlementaires, en particulier Éric Woerth et Laurent Saint-Martin à l'Assemblée nationale, d'avoir fait des propositions sur ce sujet. La pluriannualité des

dépenses est un gage de lucidité et de solidité des choix démocratiques sur la durée du quinquennat.

Enfin, il faut réduire la dépense publique. Nous avons, avec Olivier Dussopt, montré l'exemple à Bercy : nous pouvons réduire les dépenses tout en préservant un service public de qualité. Le prélèvement à la source a permis de réduire de 12 000 postes le nombre de fonctionnaires du ministère, tout en améliorant le service fiscal.

Concernant le rétablissement des finances publiques, il faut évidemment tenir le calendrier annoncé pour faire repasser les déficits publics sous la barre des 3 % en 2027, comme nous nous y sommes engagés auprès de nos partenaires européens.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics.** – Je vous présenterai en quelques mots la situation concernant l'exécution de la loi de finances initiale et des deux lois de finances rectificatives pour 2021, et les perspectives que nous pouvons avoir concernant les questions de déficit, en prenant en compte les différents éléments portés à notre connaissance depuis l'arrêt des comptes de l'État.

En 2021, le déficit public est inférieur de 8 milliards d'euros à celui que nous avons constaté en 2020. Il est surtout inférieur par rapport à la prévision d'un déficit de 205 milliards d'euros dont nous disposions lors de l'examen des différents textes financiers de 2021, la situation s'améliorant de 34,5 milliards d'euros.

Cette différence s'explique par plusieurs facteurs, en particulier par le fait que la croissance a été bien supérieure aux estimations. Lorsque nous avons présenté les différents textes financiers, les hypothèses de croissance tablaient sur un taux de 5 % du PIB, avant d'être revues à 6 % dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances pour 2022, puis d'être réactualisées à 6,25 %. Nous avons ensuite pris connaissance d'une nouvelle prévision de croissance autour de 6,7 %. Comme vous l'avez vu, selon l'INSEE, la croissance a finalement été de 7 %. Je reviendrai sur les conséquences que ce rebond de 0,3 point peut avoir sur les finances publiques.

Pour expliquer l'écart de 34,5 milliards d'euros entre la prévision et le déficit constaté, nous devons regarder trois points.

Le premier concerne l'augmentation des recettes à hauteur de 19,7 milliards d'euros. Cette augmentation s'explique avant tout par le rendement de l'impôt sur les sociétés, en nette amélioration à la fin de 2021 par rapport à notre prévision lors du deuxième projet de loi de finances rectificative (PLFR) de mi-octobre. Nous constatons une plus-value de 9,9 milliards d'euros.

La semaine dernière, lorsque nous avons présenté ces chiffres devant la commission des finances de l'Assemblée nationale avec Bruno Le Maire, nous avons exprimé la crainte que cette plus-value ne s'explique par le versement d'un dernier acompte plus important des entreprises, mettant à profit une situation de trésorerie plutôt favorable. En réalité, le fait que la croissance ait été de 7 %, et non de 6,7 % comme nous l'envisagions la semaine passée, explique très largement cette plus-value. Il s'agit d'une bonne nouvelle, car cela n'implique ni les mêmes risques ni les mêmes conséquences concernant l'impôt sur les sociétés au cours de l'année 2022.

Nous constatons également une révision à la hausse du produit de la TVA, à hauteur de 3,6 milliards d'euros de recettes pour l'État. Au total, le produit est supérieur de 5 milliards d'euros, mais 1,4 milliard d'euros profitent à d'autres affectataires, comme les collectivités locales ou la sécurité sociale, dans le cadre de transferts que vous connaissez bien.

Le dynamisme des revenus et de l'emploi se traduit aussi par une augmentation du rendement de l'impôt sur le revenu, ainsi que de la fiscalité sur le patrimoine mobilier, qui s'élève à 1,6 milliard d'euros.

Lorsque nous additionnons ces principaux chiffres et que nous tenons compte d'autres recettes fiscales permettant des plus-values moins importantes – je pense notamment à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) –, nous arrivons à un total de recettes fiscales pour l'État plus élevé de 19,7 milliards d'euros par rapport à la prévision présentée devant le Sénat et le Haut Conseil des finances publiques au mois d'octobre dernier.

Le deuxième point tient au fait que l'État a dépensé 9 milliards d'euros de moins que prévu. Parmi les crédits d'urgence, 2,3 milliards d'euros supplémentaires n'ont pas été consommés, principalement en raison d'une baisse des prises de participation dans les entreprises stratégiques qui auraient été en difficulté par rapport à la prévision, à hauteur de 1,8 milliard d'euros.

L'activité partielle a également été moins sollicitée, à hauteur de 300 millions d'euros, ce qui est le signe d'une reprise d'activité dont nous pouvons nous féliciter.

Lors de l'examen du second PLFR, nous avons estimé à 8 milliards d'euros la sous-consommation des crédits d'urgence, 4 milliards d'euros seraient utilisés pour des restes à payer, 2 milliards d'euros étaient conservés à titre prudentiel, et 2 milliards d'euros étaient proposés à l'annulation. En réalité, il y a 2,3 milliards d'euros de sous-consommation supplémentaire, et le reliquat aux restes à payer serait plutôt autour de 2 milliards d'euros.

Concernant les dépenses ordinaires du budget de l'État, en norme de dépenses pilotables, les dépenses sont inférieures de 2,9 milliards d'euros par rapport à ce que nous avons prévu. Habituellement, dans le cadre d'une gestion classique, la sous-consommation est de l'ordre de 1 milliard d'euros.

La différence de 2,9 milliards d'euros s'explique aussi par des appels en garantie au titre des prêts garantis par l'État (PGE) plus faibles que prévu. Il s'agit d'une bonne nouvelle, qui témoigne à la fois de la bonne santé des entreprises, mais aussi du fait que certaines d'entre elles ont reporté les échéances du premier remboursement de PGE.

Nous avons aussi constaté une moindre exécution et un léger décalage dans le temps du plan d'investissement dans les compétences, dans la mesure où un certain nombre de dispositifs prévus dans le cadre du plan de relance ou des mesures d'urgence ont pu avoir un effet d'éviction par rapport à des dispositifs de droit commun portés de manière plus classique.

Enfin, concernant le plan de relance, nous constatons un engagement supérieur à nos prévisions. Sur les 100 milliards d'euros du plan de relance, nous avons déjà ouvert

72 milliards d'euros d'autorisations d'engagement. Lorsque l'on regarde les crédits portés par le seul budget de l'État, le taux d'engagement est de 80 %.

En revanche, le rythme de décaissement des crédits de paiement est un peu moindre que prévu, à hauteur d'environ 5 milliards d'euros. Les collectivités, les acteurs publics, les lauréats du plan de relance connaissent les mêmes difficultés d'approvisionnement en matières premières ou de retards de chantiers que d'autres acteurs, ce qui explique aussi ce décalage entre un rythme des autorisations d'engagement plus accentué que ce que nous imaginions, et un rythme un peu inférieur concernant les crédits de paiement.

Enfin, troisième point à prendre en compte pour expliquer la différence entre les prévisions de déficit et le déficit constaté, il faut noter une amélioration du solde des comptes spéciaux, à hauteur de 5,9 milliards d'euros. L'amélioration est due à une moindre utilisation que prévu du programme des participations financières de l'État, pour 1,3 milliard d'euros, au report de l'opération de refinancement de la dette du Soudan à la suite d'un coup d'État intervenu dans ce pays, pour 700 millions d'euros, à une mobilisation moins importante que prévu du fonds de transition économique mis en place pour accompagner les entreprises en difficulté, à hauteur de 1 milliard d'euros – que les entreprises n'aient pas besoin de solliciter ce fonds est plutôt une bonne nouvelle –, et enfin, à une moindre indemnisation du soutien au commerce extérieur, les exportations s'étant là aussi mieux portées que prévu, même si le déficit commercial s'est aggravé sous l'effet de la hausse des coûts de l'énergie.

La diminution du déficit prévisionnel de 34,4 milliards d'euros a aussi des conséquences sur le niveau du déficit public.

J'ai indiqué que l'État a bénéficié de 19,7 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires. Lorsque nous regardons l'intégralité des prélèvements obligatoires, en intégrant notamment les cotisations sociales, l'augmentation des recettes publiques par rapport à la prévision s'élève à 27,5 milliards d'euros. Il y a notamment 6 milliards d'euros de cotisations sociales supplémentaires par rapport à ce que nous avons prévu, à cause de la reprise de l'emploi et d'une moindre sinistralité, ainsi qu'en raison d'une plus grande capacité des entreprises à rembourser les échéances de cotisations ayant fait l'objet de reports. Ces éléments sont eux aussi significatifs quant à l'amélioration de la situation.

Le déficit de la sécurité sociale, que les prévisions évaluaient à 33,5 milliards d'euros, devrait être de 25,5 milliards d'euros, sous l'effet conjugué des différents facteurs que j'ai évoqués.

Si nous sommes moins avancés dans la consolidation des comptes des collectivités locales, nous pensons que ces comptes seront, dans le pire des cas, à l'équilibre, et, dans le meilleur des cas, légèrement excédentaires, notamment grâce à la reprise des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Cela nous a amenés à indiquer devant le Conseil des ministres, il y a une quinzaine de jours, que le déficit prévisionnel public prévu à 8,2 % du PIB serait ramené un peu au-dessus de 7 %. Cette amélioration nous permet de tenir plus sereinement l'objectif d'un déficit de 5 % en 2022 et de 3 % en 2027, comme l'a indiqué Bruno Le Maire.

Le fait que la croissance ait été plus importante que prévu et s'élève à 7 % va évidemment avoir des conséquences sur le niveau du déficit public, que nous sommes en train d'évaluer. Il est probable que, pour des raisons comptables, cette hausse de la croissance

bénéficie davantage au budget de la sécurité sociale qu'au budget de l'État. Le budget de la sécurité sociale va bénéficier de cotisations supplémentaires, alors que, pour l'État, le principal bénéficiaire de ce regain de croissance se situe dans la plus-value de l'impôt sur les sociétés qui a été mentionnée. C'est simplement l'explication de ce phénomène qui évolue, dans un sens par ailleurs favorable.

Voilà où nous en sommes. Comme Bruno Le Maire l'a indiqué, nos ratios de dette sont moins dégradés que prévu. La dette publique devrait s'élever autour de 113,5 % du PIB en 2021, alors que nous prévoyions un taux bien supérieur. Nous espérons que ce ratio continuera à baisser en 2022, afin de nous inscrire en continuité avec la trajectoire du programme de stabilité présentée au mois d'avril.

**M. Claude Raynal, président.** – Avant de passer la parole à mes collègues, je vous indique qu'une délégation du Sénat de Côte d'Ivoire, dont le travail porte sur l'évaluation des politiques publiques, assiste à nos travaux. Je les remercie de leur présence.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, on se réjouit de voir la croissance repartir à un bon niveau. Sans vouloir entrer dans une polémique, si la France traverse au mieux la crise depuis deux années, cela résulte de choix collectifs, et non des décisions du seul pouvoir exécutif.

Je veux, d'une part, poser la question des recettes fiscales, dont l'intégralité du supplément sera, comme vous l'avez indiqué, reversée au remboursement du déficit public. Vous présentez cela comme une décision du Gouvernement mais nous sommes preneurs de précisions, car, lorsque vous avez constaté ces recettes supplémentaires à la fin de l'année 2021, il semblait trop tard pour ouvrir de nouvelles dépenses au titre de cette même année. En conséquence, la réduction du déficit ne serait-elle pas simplement la conséquence mécanique du surcroît de recettes, et non le résultat d'un choix du Gouvernement ?

D'autre part, les recettes de TVA affectées à l'État sont à nouveau en hausse par rapport aux prévisions contenues dans la dernière loi de finances rectificative. Le dernier rapport économique, social et financier estimait, en septembre, que l'évolution spontanée du produit total de la TVA serait de plus de 10 points, soit à un niveau bien supérieur à la croissance. Quels facteurs expliquent selon vous ce surcroît de TVA ?

Concernant le plan de relance, les crédits de la mission « Plan de relance », aujourd'hui engagés à hauteur de 83 %, sont consommés à hauteur de 75 %. Il y a donc une relative sous-consommation de ces crédits, alors même que la loi de finances pour 2021 prévoyait explicitement que la totalité de ces crédits soit consommée. Dans quelle mesure peut-on attribuer, de manière aussi nette que ce que vous avancez, le redémarrage de l'économie au plan de relance ?

Au-delà des crédits consommés dans le cadre du plan de relance, considérez-vous que la sélection des projets soutenus a été efficace ? Il semble que certaines entreprises ont vu des projets financés par le plan de relance alors qu'ils auraient de toute façon été portés. La répartition de ces crédits a-t-elle été bien faite sur l'ensemble du territoire ?

Une autre question est un leitmotiv au regard de la situation de l'emploi et de la formation. En 2021, une subvention a été versée sans contrepartie à France compétences, pour 2,75 milliards d'euros au total, soit une somme bien supérieure aux 750 millions d'euros prévus par le plan de relance. Cet effort de l'État, selon vous « exceptionnel », est-il suffisant

pour surmonter définitivement l'impact de la crise sur la formation professionnelle ? En avons-nous une fois pour toutes terminé avec ces abondements successifs ?

Les reports de crédit concernant le fonds de développement économique et social (FDES) sont d'un niveau limité au regard des ouvertures de crédits réalisées tant en 2020 qu'en 2021. Pour l'année 2022, les crédits sont ouverts à hauteur d'un peu plus de 400 millions d'euros, contre 1,3 milliard d'euros en 2021. Ces crédits budgétaires ont dépassé 1 milliard d'euros depuis le début de la crise. Si les projections sur la santé des entreprises sont plutôt positives en ce début d'année, n'est-il pas toutefois prématuré de désarmer le FDES, qui continue d'accompagner la restructuration de la dette des entreprises les plus en difficulté ? Doit-on attendre que vienne le moment, peut-être difficile, du remboursement des PGE ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Monsieur le rapporteur général, je partage totalement votre analyse selon laquelle la croissance est le résultat de choix collectifs.

Je trouve seulement un peu étonnant que ceux qui ont voté les crédits du plan de relance, des PGE, du fonds de solidarité, de l'activité partielle, et qui ont d'ailleurs très souvent demandé un réabondement de ces crédits au motif qu'ils ne seraient pas suffisants, viennent ensuite nous reprocher d'avoir « cramé la caisse ». Il y a une contradiction dans les termes. Ce sont d'ailleurs les mêmes qui reviennent dans mon bureau réclamer des aides supplémentaires pour certaines entreprises de leur circonscription.

Nous avons fait un choix collectif, largement approuvé par la représentation nationale, de protections efficaces contre la crise. Félicitons-en nous collectivement, au lieu de nous diviser sur ce sujet.

En ce qui concerne les recettes fiscales, le Gouvernement n'attend pas le dernier moment pour constater les rentrées fiscales supplémentaires. Nous suivons très régulièrement l'évolution des recettes fiscales. Nous constatons ainsi depuis des mois que la TVA et l'IS rentrent bien. Nous aurions pu dépenser cette marge de manœuvre supplémentaire, mais nous avons choisi très tôt, fin 2021, avec le président de la République et le Premier ministre, d'affecter l'intégralité de ces recettes à la réduction du déficit et de la dette. J'avais mis fin au « quoi qu'il en coûte » en septembre 2021, pour passer au sur-mesure.

Le produit de l'impôt sur les sociétés est élevé parce que les résultats des entreprises sont bons. Le surcroît de TVA montre que l'activité partielle a permis de maintenir l'emploi, donc le pouvoir d'achat, donc la consommation. C'est donc plus efficace pour le rétablissement des finances publiques. En protégeant au moyen de la dépense publique, on a dépensé moins et on a une moindre dette. Le Conseil d'analyse économique (CAE) indique ainsi que, si la dette représente 113 % du PIB, elle serait à 126 % si nous avions dû faire face à un « mur de faillites ».

Nous avons choisi d'ouvrir toutes les autorisations d'engagement pour déployer vite la relance. J'assume aussi d'avoir réaffecté des dépenses de postes dépendant peu vers des postes qui dépendaient plus vite, pour accélérer la reprise économique.

Sur le FDES et les PGE, nous restons vigilants. Nous estimons que seules 2,5 % à 3 % des entreprises ayant souscrit un PGE pourraient être en difficulté. Nous avons prévu un dispositif d'accompagnement, un accord de place entre la Banque de France et la Fédération

bancaire française pour décaler – du printemps à la fin 2022 – ou étaler – de six à dix ans – le remboursement des prêts de ces 25 000 à 30 000 entreprises.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Les recettes fiscales de l'État ont été meilleures que prévu tout au long de l'année. C'est ce qui nous a amenés à réviser nos prévisions de croissance. Nous avons systématiquement intégré les « bonnes nouvelles » dans chaque texte financier. Les plus-values que nous vous présentons aujourd'hui ont donc été réalisées entre le moment où nous avons soumis le deuxième projet de loi de finances rectificative au Haut Conseil des finances publiques et celui où les comptes ont été constatés. M. le rapporteur général dit que le Gouvernement n'ayant pas présenté de texte financier après, les recettes sont mécaniquement consacrées à la réduction du déficit sans que le Parlement se soit prononcé, mais l'imagination pour dépenser est suffisamment importante pour que nous soyons obligés de mener la bataille de l'affectation de ces recettes à la réduction du déficit.

La plus-value de TVA s'élève à 5 milliards d'euros sur la période. Sa progression en 2021 est parallèle à la croissance : cette dernière s'établit à 7 %, et la dynamique de TVA sera au minimum de 6 %. L'élasticité de la TVA par rapport à la croissance est généralement assez faible, même si la progression normale de cette taxe dépasse la croissance. Cette dynamique de TVA contribue, en outre, à la dynamique des recettes des collectivités territoriales affectataires de TVA. Ainsi, les régions bénéficieront d'une croissance de leur enveloppe de TVA de 880 millions d'euros ; les départements, de 850 millions d'euros ; et les intercommunalités, de 400 millions d'euros. En outre, la révision forfaitaire des valeurs locatives engendrera une hausse de 3,4 %, qui s'ajoute à cette dynamique.

Sur le plan de relance, nous avons dû verser des subventions complémentaires à France compétences, qui faisait face à un déficit beaucoup plus important que prévu. Notre politique en matière d'apprentissage est très dynamique. Nous avons reconduit pour 2022 les dispositifs d'aide à l'apprentissage, ce qui a fait l'unanimité. Ces aides conduiront à un nombre plus important de contrats, risquant de mettre les comptes de France compétences en difficulté. Il faudra réfléchir à l'équilibre structurel de France compétences dans les années à venir.

Enfin, nous avons jusqu'au 31 mars pour reporter les crédits non consommés. Nous l'avons fait pour les crédits d'urgence, dans les secteurs concernés par les restrictions sanitaires, mais il ne faut pas tout reporter – il faut le faire seulement pour les secteurs qui en ont besoin.

**M. Jérôme Bascher.** – Quelle est la révision de la dépense de l'État en valeur et en volume ? Commençons à appliquer la nouvelle norme de dépenses prévue par la réforme de la loi organique relative aux lois de finances.

La France a les déficits jumeaux les plus importants d'Europe. Quelles sont vos pistes, puisque nous exerçons la présidence de l'Union européenne, pour réformer les règles sur les déficits ?

**Mme Isabelle Briquet.** – Les mesures de soutien économique ont gonflé la dette publique. Ces aides étaient nécessaires, mais, en 2020, le CAC40 aura versé entre 35 et 41 milliards d'euros de dividendes, malgré les baisses de production. On peut s'interroger sur le fait que des aides publiques aient été utilisées pour verser des dividendes aux actionnaires plutôt que pour bénéficier à l'outil productif. Pouvez-vous me rassurer ?

La question du niveau des recettes est éludée. Le rétablissement de l'ISF aurait pourtant permis de financer 5 milliards d'euros du plan de relance. Utiliser la fiscalité n'est pas céder à la facilité. La question de la redistribution des recettes est essentielle.

**M. Didier Rambaud.** – Avec la suppression de la taxe d'habitation (TH), les ressources des collectivités ont beaucoup évolué. Quel est le bilan du plan de relance pour les recettes des collectivités territoriales ? Pour les départements, la suppression de la TH est compensée par un reversement de TVA. Le surplus de 800 millions d'euros s'apprécie-t-il par rapport à ce que ces collectivités auraient perçu ?

Quelles sont les recettes des collectivités territoriales de montagne, qui ont connu deux hivers difficiles ?

**M. Claude Nougéin.** – Il a été décidé, voilà quinze ans, de faire passer le taux de l'IS de 33 % à 25 % pour 2022. Quelles étaient les recettes fiscales en valeur absolue en 2016, dernière année pleine du quinquennat précédent, et 2021, au cours de laquelle le taux était de 26,5 % ? Il semble que la baisse de ce taux ait entraîné une augmentation des recettes de l'IS.

**Mme Christine Lavarde.** – Je n'ai rien entendu sur la diminution de la dépense. Même si l'on en retire tous les mécanismes conjoncturels liés à la crise pandémique, les dépenses ont augmenté. Comment atteindre l'objectif de déficit public à 3 % du PIB en 2027 ? Il faudrait, pour ce faire, trouver un montant considérable d'économies selon une note récente de l'institut Montaigne. Comment y parvenir ?

Par ailleurs, comment allez-vous internaliser le prix du carbone ? Vous avez évoqué une fiscalité affectée, monsieur Le Maire.

**M. Pascal Savoldelli.** – Le bilan est enjolivé. On parle d'une croissance de 6 %, mais la récession de l'année 2020 est spectaculaire. Or, dans ce contexte, les plus riches touchent une aide pérenne de l'État, alors que l'aide destinée aux plus pauvres n'est versée qu'une fois.

Sur les créations d'entreprises, on a compté, de septembre 2020 à septembre 2021, 995 000 nouvelles entreprises, mais 65 % d'entre elles sont des micro-entrepreneurs – soit une personne. Bref, ce bilan est trompeur.

**M. Thierry Cozic.** – L'héritage est l'un des facteurs d'inégalités les plus forts en France : les 10 % des héritiers les plus aisés concentrent 52 % des héritages et les 50 % des Français les plus pauvres ne touchent rien. Bref, pour être riche, il vaut mieux hériter que mériter. Du reste, les plus riches héritiers touchent plusieurs transmissions patrimoniales au cours de leur vie et peuvent optimiser ces transmissions. Les mesures prises pour atténuer ce phénomène n'ont pénalisé que les petites transmissions. Le Conseil d'analyse économique (CAE) propose une assiette des droits fondée sur la somme des flux successoraux totaux perçus par un individu au long de sa vie. Le taux d'imposition dépendrait de la valeur de l'héritage, quelle que soit la façon dont le patrimoine a été transmis. Cette piste ne devrait-elle pas faire l'objet d'une traduction législative ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je souscris à vos objectifs de réindustrialisation et de croissance, mais comment y parvenir avec le principe de « zéro artificialisation nette d'ici à 2050 », qui rend la vie très difficile dans le Jura ? Les refus de permis de construire sont le premier handicap pour pousser la croissance.

Par ailleurs, j'ai échangé avec le président départemental de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie, qui plaide pour la généralisation, aux entreprises de restauration et de l'hôtellerie, du bénéfice du décalage ou de l'étalement du remboursement des PGE. En effet, ces entreprises, qui seront concernées par des événements internationaux sportifs majeurs en 2023 et en 2024, aimeraient pouvoir bénéficier de ces dispositifs favorables, afin d'être plus solides.

**M. Gérard Longuet.** – Monsieur le ministre de l'économie, vous avez eu l'occasion, à plusieurs reprises, et à juste titre, de condamner le système de tarification de l'électricité dans le cadre du marché unique européen. Ce dispositif, qui remonte pour l'essentiel à un accord de mars 2002 à Barcelone, a été adopté à une époque où de grands pays comme la Belgique et l'Allemagne acceptaient encore le nucléaire. Or nous sommes aujourd'hui confrontés à un système unique, avec des modes de production extraordinairement différents. Les Français ont du mal à comprendre qu'ils subissent l'augmentation du prix du gaz pour la production d'électricité alors que 90 % de notre production est décarbonée. Quelles sont vos ambitions pour la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) en la matière ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – C'est la deuxième fois que M. le ministre Bruno Le Maire évoque devant notre commission des finances le remboursement de la dette. Parmi les pistes qu'il avance, il cite systématiquement celle des réformes structurelles et renvoie à chaque fois aux retraites. À quelles autres réformes pense-t-il ? Je ne donne pas cher d'un gouvernement qui envisage de réformer les retraites avec pour seul objectif de réaliser des économies...

**M. Claude Raynal, président.** – Le Gouvernement a réalisé 50 milliards d'euros, voire plus, d'économies d'impôts. Ces baisses d'impôts cumulées ne se retrouvent-elles pas aujourd'hui dans la dette ? Cette stratégie, qui pouvait se comprendre avant la crise, me paraît aujourd'hui discutable. Il nous faudra trouver entre 50 et 70 milliards d'euros pour renouer avec une courbe de déficit à 3 % du PIB. Sans ces baisses d'impôts, nous aurions été à l'équilibre. Je ne mets pas en cause le passage du taux de l'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 25 %, car il s'agissait d'un accord pris depuis longtemps, mais d'autres mesures n'auraient-elles pas pu être retardées compte tenu de la situation des finances publiques de notre pays ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Monsieur le président, vous m'interrogez sur un point clé, qui est notre stratégie économique et de finances publiques. Comme les résultats sont au rendez-vous, je considère que la stratégie que nous avons choisie est la bonne pour le pays.

En effet, deux options sont possibles pour réduire la dette : augmenter les impôts ou augmenter la croissance. Nous avons fait le choix d'augmenter la croissance en baissant les impôts. Cela n'avait plus été fait depuis 1990. C'est un choix audacieux, mais c'est un choix efficace.

Première conséquence, grâce aux baisses d'impôts, les ménages peuvent consommer, car ils n'ont pas besoin de constituer une épargne de précaution. C'est à mes yeux un élément absolument déterminant, d'autant que notre croissance, du moins pour le moment, est tirée par la consommation. Toute augmentation d'impôts ou toute anticipation d'augmentation d'impôts affecte directement le dénominateur dans le rapport dette / PIB, c'est-à-dire le PIB.

Deuxième conséquence, les baisses d'impôts augmentent les marges des entreprises. Celles-ci peuvent donc innover, créer plus de valeur et alimenter la croissance.

Cette stratégie que nous avons retenue avec le président de la République, qui consiste à baisser les impôts, est la meilleure pour favoriser la croissance, donc amorcer la réduction de la dette. Est-elle suffisante ? Je ne veux laisser planer aucune ambiguïté : la réponse est non. Christine Lavarde m'a interrogé sur ce point. Il nous faudra aussi engager des réformes structurelles et réduire les dépenses publiques. Ne laissons pas croire aux Français que l'on pourra réduire la dette uniquement par la croissance.

Jérôme Bascher m'a questionné sur la situation de la France en Europe. Des grands pays de la zone euro, nous sommes celui qui a la croissance la plus forte et l'inflation la plus faible. Cette situation économique est préférable à celle de beaucoup de nos partenaires. La priorité doit être donnée à l'investissement, car nous avons besoin, en sortie de crise, d'une croissance plus élevée qu'avant la crise. Par ailleurs, nous faisons face à des révolutions technologiques et climatiques qui doivent nous amener à investir massivement, notamment pour la production d'énergies décarbonées.

Aujourd'hui, nous sommes dépendants de la Russie et des pays du Golfe. Cette situation insupportable limite nos marges de manœuvre politiques. Il importe donc que nous soyons davantage indépendants en matière de production d'électricité décarbonée. Qu'il s'agisse des véhicules, des usines, des aciéries, des cimenteries ou des télécommunications, les besoins en termes d'électricité décarbonée vont exploser.

Par ailleurs, il nous faudra également investir pour accompagner un certain nombre de ménages qui ne pourront pas faire face au coût de la transition écologique.

Dans ce nouvel équilibre du pacte de stabilité et de croissance, la priorité doit donc, selon moi, aller à l'investissement. Nous devons trouver la bonne proportion entre investissement et rétablissement des finances publiques. Le commissaire européen Gentiloni a avancé un certain nombre de propositions extrêmement pertinentes. Il a notamment envisagé la mise en place d'un calendrier différencié, État par État, en fonction des niveaux de dette publique de chacun. Ce qui me frappe, et qui est plutôt encourageant, c'est que la plupart des pays membres de la zone euro font tous le même diagnostic : l'investissement est aujourd'hui une priorité. C'est une révolution mentale d'ampleur. Alors qu'il y a quelques mois le ministre des finances néerlandais ne parlait que de réduire les dépenses, son pays annonce aujourd'hui un plan d'investissement de 75 milliards d'euros, contre 30 milliards pour le nôtre. L'Allemagne a prévu, elle, un plan d'investissement de 60 milliards d'euros. L'investissement a le vent en poupe : c'est bon signe pour la volonté de souveraineté européenne à laquelle nous sommes tous attachés.

Madame Briquet, je ne reviendrai pas sur l'analyse d'Oxfam. Quand on prend comme point de référence, ce qui est assez habituel avec Oxfam, le seuil le plus bas – en mars 2020, au début de la crise économique –, et le seuil le plus haut – en octobre 2021, lorsque la croissance redémarre –, on obtient une analyse quelque peu biaisée...

S'agissant des inégalités de revenus et du taux de pauvreté, il faut évidemment poursuivre leur réduction. Je rappelle que notre politique a permis d'éviter l'explosion des inégalités pendant la crise. Cet acquis n'est certes pas suffisant, mais il s'agit déjà d'un bon point.

Monsieur Rambaud, Olivier Dussopt vous répondra mieux que moi sur la question des collectivités locales ; nous avons adopté des dispositifs exceptionnels de soutien aux commerces dans les zones de montagne.

Monsieur Nougein, il n'y a pas de miracle : quand on diminue les impôts, cela n'accroît pas les recettes fiscales ! En 2016, avec un taux d'IS à 33,3 %, les recettes fiscales se sont élevées à 57,7 milliards d'euros. En 2021, avec un taux d'IS légèrement supérieur à 25 %, qui était l'objectif de 2022, les recettes se sont établies à 46,3 milliards d'euros. Lorsque l'on baisse les taux, on a moins de recettes, mais plus de création de richesse !

Madame Lavarde, je confirme que nous aurons besoin, pour réduire la dette publique, de croissance, de réformes de structure et de baisse de la dépense. Ces trois éléments sont indispensables : tous ceux qui disent le contraire mentent aux Français ! Pour parvenir à ramener le déficit public sous la barre des 3 % du PIB en 2027, il nous faudra dégager entre 5 et 6 milliards d'euros d'économies annuelles, soit une augmentation en volume des dépenses contenue à + 0,7 % par an. C'est possible, car nous l'avons déjà fait entre 2017 et 2019, ce qui nous a permis de repasser sous les 3 % de PIB en 2019 et de sortir de la procédure pour déficit excessif.

Pascal Savoldelli a critiqué le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Nos choix politiques sont effectivement différents. Alléger les charges sur l'emploi, en échange d'engagements de la part des entreprises en matière de création d'emplois, est la politique qui donne aujourd'hui les meilleurs résultats.

Thierry Cozic m'a questionné sur la fiscalité des successions. Ce thème, qui occupe aujourd'hui le devant de la scène médiatique, n'est pas le problème le plus stratégique de l'économie française. Mais, puisque des inquiétudes se font jour, il convient de les dissiper.

Je rappelle que les deux tiers des successions ne sont soumises à aucun droit de succession et que chaque parent peut transmettre de son vivant à chacun de ses enfants environ 132 000 euros tous les quinze ans, soit 100 000 euros auxquels s'ajoutent 32 000 euros d'abattement. Cela représente, pour une famille de deux enfants, plus de 500 000 euros tous les quinze ans. Sachant que le montant moyen de la succession, en France, est de 135 000 euros, les droits de succession ne concernent donc qu'une petite fraction de Français.

Je rappelle également que la fiscalité des successions est de 0,4 point plus élevée que la moyenne des pays de l'OCDE : il faudra donc continuer à la diminuer. Il faudra aussi la simplifier et revoir les modalités de transmission en ligne indirecte, car les taux d'imposition sont prohibitifs dès lors qu'il s'agit de neveux ou de petits-enfants. Il s'agit de mes réflexions personnelles.

Madame Vermeillet, en ce qui concerne les prêts garantis par l'État, le dispositif que nous avons mis en place afin d'assouplir les règles pour les 25 000 à 30 000 entreprises ayant encore des difficultés me semble suffisant.

Gérard Longuet aborde le sujet économique et géopolitique le plus important des vingt prochaines années. La question de l'énergie doit répondre à une ambition stratégique : l'indépendance. Cela signifie que nous allons devoir investir massivement dans le renouvelable, accélérer le déploiement des champs d'éolien offshore, avec des règles

simplifiées, construire de nouveaux réacteurs nucléaires, comme l'a indiqué le président de la République, et développer le secteur de l'hydrogène.

Tout cela n'aura de sens que dans le cadre d'une réforme du marché européen de l'énergie. Ce marché européen a un avantage : la disponibilité, à tout moment, d'une quantité d'énergie suffisante partout en Europe. Il présente néanmoins deux défauts rédhibitoires. Il est aberrant, d'abord, d'un point de vue économique. Pour un pays comme la France, qui a investi dans le nucléaire, ou comme l'Espagne, qui a investi dans le renouvelable, il est en effet très désavantageux de payer le mégawatt au prix marginal de production d'une centrale à gaz en Europe de l'Est ! Cela incite certes à mettre en fonctionnement cette centrale, mais c'est aberrant du point de vue environnemental, puisqu'il s'agit d'une incitation à continuer d'implanter des centrales utilisant des énergies fossiles plutôt que d'investir dans des énergies décarbonées. Je persiste et signe : le marché européen de l'énergie est obsolète et doit être réformé en profondeur.

Quant à la réforme des retraites, elle n'obéit pas uniquement à un objectif économique. Il s'agit aussi de simplifier le système et de le rendre plus équitable, notamment pour ceux qui ont démarré tôt dans la vie active.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** – Pour répondre à Jérôme Bascher, les dépenses de l'État, sur la norme de dépenses pilotables, sont passées de 286 milliards d'euros en 2020 à 293 milliards d'euros en 2021, soit une augmentation en valeur de 2,4 %. En tenant compte d'une inflation conventionnelle à 1,6 % – elle est très certainement un peu plus élevée –, l'augmentation en volume de la norme de dépenses pilotables, hors urgence et relance, est de 0,8 %, c'est-à-dire le même niveau d'augmentation en volume que durant les années 2017 à 2020, lequel nous avait permis d'atteindre l'objectif de 3 %, de sortir de la procédure pour déficit excessif et de stabiliser le niveau de la dette.

Cela fait écho aux interrogations de Christine Lavarde sur les possibilités d'atteindre un déficit de 3 % du PIB. Nous l'avons fait pendant trois ans. Si nous arrivons à maintenir un taux d'évolution de la dépense publique en volume de 0,8 %, nous pourrions de nouveau y parvenir.

Bruno Le Maire a rappelé que l'impôt sur les sociétés avait rapporté environ 56 milliards d'euros en 2016 de recettes brutes. L'effet de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés a eu un impact peut-être moins important que le passage de 56 à 46 milliards d'euros, les 46 milliards d'euros étant quasiment une recette nette alors que les 56 milliards d'euros de 2016 étaient calculés avant crédit d'impôt au titre du CICE.

Monsieur Rambaud, je confirme que la fraction de TVA dont bénéficient les collectivités locales va augmenter l'année prochaine. L'augmentation sera de plus de 800 millions d'euros pour les régions, de plus de 800 millions d'euros pour les départements – sur une quinzaine de milliards d'euros – et de plus de 400 millions d'euros pour les intercommunalités par rapport à 2021. La dynamique est donc importante. Au reste, il s'agit encore d'une estimation, qui sera actualisée en fonction des chiffres qui nous parviennent pour tenir compte de la croissance.

Sur la question du plan achat, le projet de loi de finances pour 2022 nous a permis d'en mettre en place les premiers éléments en 2022.

Enfin, madame Vermeillet, la difficulté de l'objectif « zéro artificialisation nette » est bien connue. Le président de la République a tracé quelques perspectives devant le Congrès des maires. Nous devons aussi continuer à travailler et mettre à profit la possibilité de pérenniser le fonds friche pour trouver des marges partout où nous pouvons en trouver, et peut-être aussi réfléchir en termes de compensation, pour que les objectifs soient atteints sans brider le développement de zones économiques.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie.

*La réunion est close à 17 h 50.*

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

### **Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 45.*

#### **Piliers 1 et 2 du cadre inclusif de l'OCDE sur la fiscalité des multinationales – Audition de MM. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale, Mme Laetitia de La Rocque, directeur des affaires fiscales à l'Association française des entreprises privées (Afed), et M. Daniel Gutmann, avocat et professeur de droit fiscal**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous nous retrouvons ce matin quelques mois après l'accord approuvé par les 136 États membres du cadre inclusif de l'OCDE, lors du G20 à Rome d'octobre dernier, sur le pilier 1, relatif à la répartition des droits d'imposer entre États de siège et États de marché, et sur le pilier 2, qui vise à mettre en place un taux effectif minimal d'imposition au niveau mondial, à hauteur de 15 %.

L'accord avait alors été qualifié par le ministre de l'économie de « *véritable révolution fiscale, au service de la justice et de l'efficacité économique* ».

Fin décembre, l'OCDE et la Commission européenne publiaient les textes permettant la mise en œuvre du pilier 2.

Le taux minimal mondial d'imposition des bénéficiaires a ainsi vocation à s'appliquer à l'ensemble des groupes dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros. Il s'agit pour l'essentiel des grandes entreprises mais également d'un certain nombre d'entreprises de taille intermédiaire, qui ne sont d'ailleurs pas forcément préparées à la mise en œuvre de la réforme dès le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Si, dans leur communication, l'OCDE et de la Commission européenne insistent sur la fixation d'un taux minimal au niveau mondial, la réalité semble moins univoque : la présence d'une exemption basée sur la substance dans l'accord permettra toujours aux États situés en dehors de l'Union européenne d'appliquer un taux inférieur aux entreprises, dès lors que celles-ci disposent d'une substance économique réelle au sein de ces États.

L'exemption revient en effet à soustraire aux règles du pilier 2 une part de la valeur des actifs matériels et de la masse salariale localisés dans les juridictions appliquant un taux inférieur à 15 %. Ainsi, on peut considérer que le pilier 2 est davantage un instrument de lutte contre la localisation artificielle des bénéfices dans des juridictions à faible fiscalité qu'un véritable taux d'imposition minimal au niveau mondial. La concurrence par les taux, au moins en dehors de l'Union européenne, pourrait donc perdurer et il me semble essentiel d'entendre nos différents intervenants sur ce sujet.

De plus, si l'adoption de la directive sur le pilier 2 est à l'ordre du jour de la réunion du Conseil Ecofin du 15 mars prochain, la dernière réunion de ce Conseil a été l'occasion, pour certains États, de marquer leurs réserves vis-à-vis du projet – dont ils ont pourtant accepté le principe en octobre.

Ces réserves sont de deux ordres. D'une part, certains États membres expriment des inquiétudes sur les retombées économiques réelles de la réforme. En effet, si les recettes fiscales issues du pilier 2 devraient se situer entre 80 et 90 milliards d'euros, la répartition de ces recettes nouvelles entre les différents États reste relativement incertaine compte tenu des adaptations possibles des entreprises et des États eux-mêmes. D'autre part, les réticences de certains États sont liées à la question du rapport de force avec les États-Unis, alors que ces États membres sont particulièrement attachés à la mise en œuvre en parallèle du pilier 1.

Pour rappel, le pilier 1 vise à permettre la réallocation d'une partie des droits d'imposer entre État de siège et État de source et concerne, pour la moitié de son assiette, les grandes entreprises du numérique. La réforme issue du pilier 1 a vocation à se substituer à notre taxe sur les services numériques.

Plusieurs États membres de l'Union européenne s'inquiètent du fait que les États-Unis ne mettent pas en œuvre ce premier pilier. En effet, s'agissant d'une convention fiscale, la nécessité de ratifier le pilier 1 à la majorité des 3/5e du Sénat américain pourrait constituer un obstacle important pour l'administration Biden. Certains États membres de l'Union européenne craignent donc, qu'en adoptant le pilier 2 au niveau européen à l'unanimité du Conseil, l'Union ne se prive ensuite d'un « levier de négociation » avec les États-Unis pour s'assurer de la mise en œuvre effective du pilier 1.

La question, plus large, des règles d'équivalence entre le pilier 2 et le dispositif déjà en vigueur aux États-Unis pour taxer les revenus des entreprises insuffisamment imposés dans d'autres juridictions, le GILTI, doit également être traitée par l'OCDE, d'ici la fin du mois - peut être Pascal Saint Amans pourra-t-il nous en dire davantage à ce sujet.

Pour faire le point sur ces questions, qui sont simples dans leur énoncé et très complexes dans leur application, nous avons donc le plaisir d'accueillir M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE et qui est, à ce titre, le principal architecte de cet accord international, M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale, Mme Laetitia de La Rocque, directeur des affaires fiscales de l'association française des entreprises privées (l'AFEP) et M. Daniel Gutmann, professeur de droit et avocat fiscaliste associé au sein du cabinet CMS Francis Lefebvre.

Sans plus tarder, je cède la parole à M. Pascal Saint-Amans, pour qu'il revienne sur les principales étapes des négociations et l'économie générale de l'accord obtenu en octobre dernier. Vous pourrez également nous apporter un regard plus prospectif, en nous indiquant si le calendrier particulièrement serré de mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2023 vous

paraît toujours tenable. En particulier comment percevez-vous la situation aux États-Unis, après le rejet du plan Biden et les incertitudes portant sur la capacité de l'administration démocrate à faire ratifier le pilier 1 ?

**M. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE.** – Je vais donc revenir, rapidement, sur l'économie de la réforme, l'état actuel des négociations, et ce que l'on peut imaginer être les prochaines étapes. Comme vous l'avez évoqué, monsieur le président, c'est une réforme à la fois fondamentale et complexe.

Je ne partage pas tout à fait l'analyse que vous portez, monsieur le Président, sur le pilier 2. Je vais donc essayer d'être le plus factuel possible dans la description des négociations et de l'accord auquel nous sommes parvenus dans le cadre international.

L'historique des négociations permet de mieux comprendre l'accord final. Comme vous le savez, pendant près d'un siècle, les grands principes de la fiscalité internationale ont été déterminés par les modèles de conventions fiscales élaborés par la société des nations. Ces règles correspondaient au modèle d'une économie traditionnelle dans laquelle les groupes multinationaux occupent une place marginale et où les transactions internationales sont elles-mêmes limitées.

L'édifice a volé en éclats avec la financiarisation et la libéralisation de l'économie au cours des années 80 et jusqu'aux années 2000 : avec la crise financière de 2008, les États se sont rendu compte de ce que les règles étaient largement dépassées.

Les États, qui souhaitent défendre leur souveraineté fiscale, ont alors été confrontés au fait que, dans une économie ouverte, les contribuables globaux, soit les personnes physiques les plus fortunées ou les plus grands groupes, pouvaient facilement délocaliser leur fortune, leurs actifs ou leurs revenus. Plusieurs juridictions ont justement pris avantage de cette libéralisation et de la suppression des frontières en offrant aux personnes et aux entreprises des régimes fiscaux privilégiés.

Aux lendemains de la crise, l'OCDE et un certain nombre d'États ont essayé de parvenir à des solutions pour restaurer la souveraineté fiscale des États. Un premier volet a été la fin du secret bancaire, qui s'est accompagnée d'une coopération étroite entre les États. À cette occasion, les échanges de renseignements ont été considérablement renforcés, en particulier via des instruments juridiques permettant ces échanges, comme la convention d'assistance mutuelle en matière fiscale.

C'est également à cette période qu'a été lancé le projet BEPS, relatif à l'érosion des bases fiscales et aux transferts de bénéfices, qui avait pour objet de corriger l'existant en matière de fiscalité internationale figurant dans les conventions fiscales, en particulier les règles de prix de transfert, mais aussi d'instaurer de nouvelles règles.

Dans le cadre du plan d'action BEPS, l'action 3 visait à renforcer les dispositifs de type article 209 B du code général des impôts français, qui a pour objet de permettre à la France de taxer les entreprises françaises pour les profits localisés dans des entités soumises à une fiscalité privilégiée.

L'application des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC) a été mise à mal par l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et, plus largement, par l'évolution de l'économie.

Sur l'action 3, nous avons tardé à parvenir à des résultats. Cependant, les États-Unis à majorité républicaine du Président Donald Trump ont mis en place, unilatéralement, un impôt minimum mondial sous la forme de GILTI, « *global intangible low taxed income* », que vous avez mentionné, monsieur le Président.

Ce dispositif revient, pour faire simple, à taxer les entreprises américaines sur leurs profits à l'étranger, lorsque ceux-ci sont imposés, en moyenne globale, à un taux effectif inférieur à 10,5 %, avec une règle d'exemption des profits à hauteur de 10 % des actifs nets à l'étranger.

Dans ce cadre, les États-Unis ont accepté, dans le courant de l'année 2017, de relancer la négociation sur l'action 1 du projet BEPS, également à l'arrêt, qui consistait à mieux taxer des entreprises numériques là où elles ont leurs clients.

Les États-Unis, en 2018-2019, ont accepté de relancer une négociation sur ce volet et les européens, notamment la France et l'Allemagne, ont souhaité, en parallèle, généraliser l'impôt minimum mis en place par les États-Unis et adopter une réforme similaire au niveau mondial.

Je passe sur les hauts et les bas de cette négociation avec l'administration Trump qui était parfois un peu imprévisible. Nous avons néanmoins abouti, à la fin de l'année 2020 à deux piliers, le pilier 1 et le pilier 2 qui étaient assez détaillés, en attendant de voir si la nouvelle administration américaine accepterait de signer ces accords.

Tel a été le cas, avec l'arrivée de l'Administration Biden qui a relancé les négociations sur les deux volets. Le pilier 1 a fait l'objet d'une négociation extrêmement intense et a permis de se mettre d'accord à 137 pays, représentant plus de 90 % de l'économie mondiale, sur le fait que les entreprises les plus profitables et les plus grandes du monde, une centaine d'entreprises, devraient payer à l'avenir une partie de leur rente dans les États de marché.

Ainsi, au-dessus de 10 % de profits sur les ventes, 25 % de cette rente marginale fera l'objet d'une réallocation forfaitaire dans les pays du marché en fonction du chiffre d'affaires. L'approche dite du Nexus permet d'appréhender les profits réalisés dans les juridictions de marché, que les entreprises aient ou non une filiale ou un établissement stable. Ces règles s'appliquent uniquement lorsque les ventes de l'entreprise sont supérieures à un million d'euros, ou 250 000 euros dans les pays dans lesquels le PIB est inférieur à 40 milliards d'euros.

Cet accord permettra à la France de récupérer une part significative des profits réalisés sur son territoire par Google, Apple et d'autres entreprises. En contrepartie, les États doivent mettre en place un système garantissant la sécurité juridique du dispositif, en s'assurant de l'absence de double imposition *via* un mécanisme obligatoire pour les pays et le démantèlement des taxes unilatérales prises pour taxer les entreprises numériques. La suppression de ce type de taxe a fait l'objet d'un accord bilatéral entre les États-Unis et la France, mais également avec le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Autriche et plus récemment, l'Inde.

Dans les faits, les États-Unis étaient plus intéressés par le fait de renforcer l'impôt minimum, et l'administration Biden en a fait sa priorité. Pourtant, elle ne l'a pas encore

réalisé : la transformation de GILTI en un dispositif équivalent au pilier 2 fait encore l'objet d'un débat outre-Atlantique.

Le volet fiscal est inclus dans l'ensemble plus large de dépenses sociales et environnementales, le plan « *Build Back Better* » qui est encore en cours de discussion aux États-Unis. La majorité démocrate au Sénat étant relativement fragile, un ou deux sénateurs du parti démocrate ont pu bloquer l'adoption du plan Biden. S'il y a bien un blocage aujourd'hui, celui-ci concerne davantage le volet dépenses que le volet fiscal. Nous avons bon espoir que les États-Unis parviennent à une adoption soit en février, soit, plus vraisemblablement, en mars.

À ce jour, la procédure est ralentie par l'élection d'un nouveau membre de la Cour suprême. L'objectif de l'administration Biden, tel que formulé dès la prise de pouvoir du Président américain, a été d'augmenter et de changer la nature de GILTI en mettant en œuvre deux mesures principales.

La première mesure consiste à faire passer le dispositif du GILTI d'une appréciation de l'imposition moyenne de l'entreprise à l'étranger à une imposition pays par pays. L'administration américaine ne calculerait plus une moyenne sur les revenus imposés à l'étranger mais regarderait, pays par pays, le taux effectif d'imposition de la société en question. Cette évolution s'inscrit dans la droite ligne des règles du pilier 2.

Par ailleurs, alors que l'objectif de l'administration américaine était initialement de monter le taux de GILTI à 21 %, l'accord auquel nous sommes parvenus au sein de l'OCDE s'est fait à 15 %.

Monsieur le Président, votre présentation indiquait qu'il ne s'agissait pas précisément d'un impôt minimum. Je ne partage pas votre analyse. Je pense qu'il s'agit d'un véritable impôt minimum dont le taux effectif s'élèvera à 15 %.

La différence entre taux nominal et taux effectif me paraît particulièrement importante. La conception de cet impôt minimum consiste à s'écarter un peu des règles fiscales traditionnelles. On sait bien que le résultat fiscal peut être facilement altéré, le plus souvent de façon légitime, par exemple lorsqu'un Parlement prévoit des accélérations de dépréciations d'amortissement ou des mesures de réduction de la base imposable. Pour l'application du pilier 2 et l'appréciation du taux effectif, les administrations fiscales regarderont le résultat financier rapporté au chiffre d'affaires et aux données financières de l'entreprise.

Il s'agit donc d'un taux de 15 % effectif, apprécié pays par pays. Ainsi, on pourra regarder si une entreprise française a des activités et réalise des profits aux îles Caïmans et, dès lors que le taux d'imposition est de 0 %, la France sera appelée à prélever la différence avec l'impôt dû au titre du pilier 2. Si une partie du profit est localisée en Allemagne et fait l'objet d'une taxation au-delà de 15 % effectif, la France ne pourra pas imposer ces profits.

La règle principale est celle de l'inclusion du revenu, qui permet d'inclure dans la base taxable française les profits réalisés par les entités à l'étranger lorsque ceux-ci ne sont pas soumis au taux minimal. Si un pays n'applique pas cette règle et que les entités à l'étranger réalisent des profits, les États en question pourront récupérer l'impôt minimum en recourant à la règle relative aux paiements insuffisamment imposés. Si l'on prend l'exemple d'une entreprise localisée aux îles Caïmans, et cet exemple n'est pas tout à fait pris au hasard

puisque des grandes entreprises chinoises sont en réalité enregistrées aux îles Caïmans, si certaines opérations réalisées en France ne sont pas taxées aux îles Caïmans, la France pourra prendre par le refus de la déduction de paiement par exemple jusqu'à 15 % effectif sur les profits localisés aux Caïmans de cette entreprise.

Le pilier 2 met donc en place un vrai filet de sécurité pour lutter contre la délocalisation des profits dans des juridictions privilégiées. Il existe une exception limitée, qu'on appelle *carve out* ou exemption basée sur la substance. Ainsi, si une entreprise fait des profits, via une filiale ou une entité dans laquelle se trouvent des employés et des actifs, une partie du revenu échappera à la règle du taux minimum, qui sera pour commencer 10 % des salaires et 8 % de l'actif net et diminuera progressivement pour s'établir, au bout de 10 ans, à 5 % de l'actif net et à 5 % des salaires. Ces montants seront sortis de la base de l'impôt minimum.

Cette exemption nous semble légitime et pas uniquement pour des pays à faible fiscalité. Dans un pays comme la France, le crédit d'impôt recherche peut conduire à l'application de taux effectifs d'imposition extrêmement bas. Alors que ce mécanisme est efficace et que la France souhaite le protéger, on ne souhaite pas qu'un autre pays récupère le bénéfice du crédit d'impôt recherche. Les entreprises françaises en question disposant en France d'actifs et de personnels, cette substance économique conduit à réduire la base sur laquelle est applicable le taux effectif d'imposition de 15 %. Comme il y a une substance économique réelle, une partie de ces profits ne seront pas inclus dans la base de l'impôt minimum.

Les pays de l'est de l'Europe ont été particulièrement actifs pour promouvoir cette exemption : la Pologne et la Hongrie en particulier. Ces États ont un modèle de développement, suite à l'époque soviétique, fondé sur la concurrence fiscale, notamment afin d'attirer des entreprises françaises ou des entreprises allemandes.

C'est donc sur cette base qu'a pu être réalisé le compromis auquel nous avons abouti.

Il faudrait ajouter le fait que les pays en voie de développement ont déploré que ce soient les pays de résidence des multinationales qui bénéficient de la règle d'inclusion du revenu et que ce n'est qu'à la condition que les juridictions des sociétés mères renoncent à l'appliquer que les pays de source peuvent récupérer des droits d'imposer.

Ils ont donc obtenu, en contrepartie, un accord sur un standard minimum permettant, lorsqu'ils ont renoncé à des droits d'imposer dans des conventions fiscales et que ce droit d'imposer n'est pas exercé par leurs partenaires conventionnels, d'appliquer une règle d'assujettissement à l'impôt, c'est-à-dire de modifier la convention fiscale pour garantir que les États ne peuvent récupérer le droit d'imposer grâce aux conventions fiscales qu'à la condition d'exercer ce droit et d'appliquer le taux minimal de 15 %.

Cela permet aux pays en développement qui ont perdu leur droit d'imposer du fait de conventions fiscales de récupérer ce droit d'imposer au niveau du standard minimum.

Les règles du pilier 2 s'appliqueront pour toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros, ça correspond à 8 à 9000 entreprises dans le monde et plus de 93 % du profit.

Les prochaines étapes sont déjà bien avancées puisque l'OCDE a sorti les modèles de législation pour que les pays appliquent le pilier 2 pour lequel, à la différence du pilier 1, il n'y a pas besoin d'une convention multilatérale. Nous allons désormais sortir les commentaires de ces modèles de législation dans les semaines qui viennent. La Commission européenne, à la demande de la France, a rendu public son projet de directive le 22 décembre dernier. Ce projet doit permettre que le sujet avance rapidement au cours de la présidence française de l'Union européenne.

Concernant l'état des négociations au sein du Conseil, monsieur le Président, vous l'avez décrit dans votre propos introductif. Il y a un très fort soutien à la mise en œuvre de ces mesures et, effectivement, trois pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est sont réticents : l'Estonie, la Hongrie et la Pologne. Dans les négociations, ces États lient, politiquement, les deux piliers. Techniquement, cette association n'a pas vraiment de raison d'être, dans la mesure où il s'agit de dispositifs très différents. Ces États sont néanmoins tentés de faire un lien politique pour utiliser le pilier 2 comme un levier vis-à-vis des États-Unis.

Personnellement, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de faire le lien entre les deux piliers. Vous noterez en particulier que l'Irlande ne s'oppose plus du tout et a même, pendant les négociations, adopté une position extrêmement constructive. Avec un taux nominal de 12,5 %, l'Irlande a été particulièrement affectée par ces négociations.

Enfin, vous aurez sans doute noté que la Suisse a annoncé à la mi-janvier qu'elle modifierait sa Constitution de manière à mettre en place l'impôt minimum de 15 % d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Je conclus donc en rappelant que le calendrier est effectivement extrêmement serré, extrêmement ambitieux, mais que pour autant, il devrait être respecté.

Alors que la Suisse met souvent plusieurs années pour procéder à ce type d'évolutions, en raison du processus démocratique extrêmement lourd qu'elle doit mettre en œuvre, on voit bien qu'il y a une très nette accélération. Je pense que les pays du cadre inclusif ont en tête que ce passage à un impôt minimum est inéluctable, même s'il nous faudra regarder de très près ce qu'il se passera aux États-Unis dans les semaines qui viennent.

**M. Claude Raynal, président.** – Je relève donc que d'après votre analyse, la portée de l'exemption sur la substance doit être relativisée. Vous nous indiquez en effet que cette exception limitée, dans des pays à très faibles taux, a un impact minimal sur la réforme.

Je passe la parole à Christophe Pourreau, afin qu'il nous donne la position de l'administration fiscale française sur ce sujet.

**M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale.** – Le sujet des accords OCDE sur le pilier 1 et sur le pilier 2 est très important pour le Gouvernement et pour le ministre de l'économie et des finances, qui s'est investi très fortement sur le dossier depuis sa prise de fonction.

Je serai assez rapide pour évoquer la position de la France sur ces deux piliers. Je me retrouve très largement dans l'appréciation et dans la présentation qui vient d'être faite par Pascal Saint-Amans. Évidemment, la France soutient ces deux piliers. Le Gouvernement français a été très actif dans les discussions sur l'action 1 du projet BEPS relative à la taxation

des entreprises dans le secteur numérique, qui faisait face à l'opposition des États-Unis notamment sous la présidence de Barack Obama.

La France et l'Allemagne ont également été à l'initiative de la relance des discussions sur la perspective d'une imposition minimale. Ces résultats étaient très significatifs mais incomplets, dans la mesure où ils ne permettaient pas de lutter contre la tendance à la concurrence fiscale.

Le projet BEPS permettait de lutter contre les pratiques fiscales dommageables sans remettre en cause la faculté de certains États à appliquer des taux d'imposition très faibles voire nuls, et sans remettre en cause non plus les stratégies d'optimisation légale des entreprises amenant à une perte de recettes fiscales au niveau mondial.

Sur le pilier 1, les discussions sont encore en cours à l'échelle de l'OCDE. Elles prendront la forme d'une convention internationale, comme l'a indiqué Pascal Saint-Amans. Des travaux techniques sont encore nécessaires pour aboutir à une convention fiscale qui puisse être soumise à l'accord de l'ensemble des États et à leur ratification.

Même si les principes généraux de l'accord sur le pilier 1 ont déjà été adoptés au G20 à Rome à l'automne dernier, nous travaillons encore sur les détails des stipulations de cette convention. Nous regardons par exemple si le périmètre des entreprises concernées par le pilier 1 - soit les entreprises avec plus d'un milliard d'euros de chiffre d'affaire et plus de 10 % de profitabilité - est stabilisé.

Il nous faut également nous accorder sur la manière dont nous identifierons les entités et les juridictions dans lesquelles les profits seront prélevés. Les États doivent encore s'accorder sur les règles de répartition des profits dans les différents États de marchés, et les précisions à apporter sur l'identification des États de marché selon les secteurs d'activité concernés.

L'administration fiscale y travaille avec l'OCDE, et des avancées sont en cours sur ces sujets techniques.

Sur le pilier 2, une proposition de directive a été adoptée par le collège des commissaires en décembre dernier. L'aboutissement des négociations sur la directive constitue une priorité pour la France en matière fiscale dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Certes, les délais sont très contraints pour aboutir à un accord unanime sur un sujet de fiscalité. Cependant, il semble indispensable d'y parvenir dans la mesure où l'adoption de la directive sous un délai de six mois est nécessaire pour respecter le calendrier du G20.

Pour une entrée en vigueur du pilier 2 en 2023, il faut effectivement intégrer le temps nécessaire à la transposition de la directive. Le ministre a eu l'occasion de dire, lors du premier conseil Ecofin en janvier, combien il était important pour l'Union européenne de continuer à faire preuve de leadership et à montrer l'exemple sur ce sujet à l'échelle internationale.

Il est également important de tenir compte de ce que feront les États-Unis pour voir si la règle d'équivalence prévue par la directive sera bien applicable au dispositif du

*Global intangible low-taxed income* (GILTI) dont a parlé Pascal Saint-Amans lors de son intervention.

Aujourd'hui, le GILTI non-réformé ne répond pas aux critères d'équivalence posés par la proposition de directive. Il est donc important pour le bon fonctionnement du pilier 2 que les États-Unis puissent réformer leur dispositif dans un sens qui soit compatible avec ce qui a été décidé au niveau de l'OCDE.

Nous espérons donc que le calendrier ne dérapera pas et que les États-unis seront au rendez-vous sur ce sujet.

S'agissant du lien entre les deux piliers, je partage l'appréciation de Pascal Saint-Amans sur le fait que les deux piliers, s'ils sont liés sur le plan politique, sont en revanche complètement séparés sur le plan juridique.

Il n'y aurait aucun sens à subordonner l'entrée en vigueur d'une directive sur l'imposition minimale à un accord sur des conventions multilatérales qui portent sur un autre sujet. Quant à savoir s'il peut être pertinent de retarder l'adoption de la directive en attendant un accord de la part des États-Unis sur le pilier 2 voire sur le pilier 1, il me semble que les États-unis ont manifesté leur intention d'avancer sur ces deux piliers et que ce temps d'attente n'est donc pas nécessaire.

Les entreprises principalement concernées par le pilier 1 ont noté la multiplication de taxes nationales sur les services numériques ces dernières années.

Il vaut donc mieux pour les États-Unis que soit appliqué le pilier 1 plutôt que de voir se multiplier des taxes nationales non-coordonnées qui peuvent s'avérer *in fine* plus coûteuses pour les entreprises américaines. Je pense que les États-Unis ont conscience de cette situation. Le ministre a maintes fois rappelé combien l'éventualité d'un retrait de la taxe française sur les services numériques était subordonnée à l'entrée en vigueur effective du pilier 1. Un accord a d'ailleurs été formalisé en ce sens entre l'administration américaine et les États européens qui avaient ou envisageaient de mettre en place une telle taxe nationale.

**M. Claude Raynal, président.** – Mme Laetitia de la Rocque pourra nous donner la position des plus grandes entreprises françaises. L'Association française des entreprises privées (AFEP) a indiqué, en novembre dernier, que les questions relatives à la détermination des règles d'assiette n'avaient pas été discutées avec les entreprises. Quelles sont les principales difficultés que vous identifiez dans le texte issu des négociations ? Quels pourraient être les principaux angles morts des dispositifs prévus par l'OCDE ?

**Mme Laetitia de la Rocque, directeur des affaires fiscales à l'Association française des entreprises privées.** – C'est une question de politique fiscale relevant des États, ce qui justifie certainement la confidentialité des travaux mais crée un peu de frustration parmi nos entreprises.

Le premier pilier concerne la répartition nouvelle de l'assiette des entreprises internationales, considérant qu'on devait laisser davantage de profits dans les pays où on vend nos produits. Le deuxième pilier doit permettre l'introduction d'un standard minimum en matière d'impôt sur les sociétés.

S'agissant du pilier 1, on s'est éloigné du sujet initial qui était l'imposition des entreprises du numérique. Les débats se sont d'abord concentrés sur les entreprises qui

vendent directement aux consommateurs - c'est le *consumer facing* - puis sur les très grandes entreprises, les plus profitables. Les six ou sept entreprises françaises qui devraient remplir ces critères relèvent des secteurs industriels traditionnels. Leur principale préoccupation est d'éviter la double imposition, dans la mesure où il s'agit de donner à certains États de l'impôt pris à d'autres. Il faut que la réforme entre en vigueur dans le cadre d'un traité international, afin de la sécuriser.

Le second pilier est une vraie révolution fiscale car, au-delà du taux minimal, l'assiette elle-même va être commune : c'est une uniformisation de l'impôt sur les sociétés en tant que standard minimal. Les entreprises s'interrogent sur la faisabilité de cette réforme : certains groupes ont des milliers de filiales dans de nombreux pays.

Des normes comptables nouvelles vont être introduites avec l'addition des comptes IFRS des entités d'un pays : nous devons mettre en place des systèmes d'information spécifiques. Il faudra aussi appliquer des retraitements fiscaux à cette comptabilité : la norme de l'OCDE est un vrai code général des impôts mondial avec des règles sur les dividendes, sur les plus-values, sur les écarts de change, sur le traitement des gains d'acquisition et des stock-options. Ces retraitements seront différents selon les pays car ils dépendent des règles fiscales locales ; en outre des options sont prévues pour certains dispositifs.

Par ailleurs, la détermination du redevable pose une difficulté particulière. On dit que la société-mère ultime recevra l'impôt, mais c'est plus compliqué : en fonction de la présence de minoritaires, cela pourrait être d'autres entités.

Cette très grande complexité va nécessiter beaucoup de travail de mise en œuvre, d'adaptation des systèmes d'information, et le délai est extrêmement court.

Une autre interrogation porte sur la sécurité juridique. La complexité peut mener à des divergences d'interprétation entre les États. En outre, on attend des précisions de l'OCDE en matière de sécurité commerciale : il semble que, dans chaque pays où nous sommes implantés, nous devons communiquer les éléments nécessaires au calcul non seulement de l'impôt propre au pays concerné, mais aussi de celui dans l'ensemble des autres pays d'implantation. Nous avons beaucoup de questions à ce sujet, notamment pour la sécurisation de l'emploi de ces données.

Troisième point : l'équité. On ne sait pas qui va finalement introduire le second pilier, car l'accord ne porte que sur une possibilité, sans créer d'obligation. Les États-Unis ont négocié pour que leur système domestique soit simplement équivalent au second pilier, en conservant leur souveraineté sur la définition de la norme : si une société américaine a un résultat positif en Irlande et négatif de même montant en Espagne, les deux résultats seront compensés aux États-Unis, aboutissant à une absence de taxation. Or le second pilier conduirait à apprécier le taux effectif d'imposition pays par pays.

La réforme en cours a vocation à garantir une comparabilité pour permettre une comparaison du système de taxation, pays par pays. Toutefois ce n'est pas encore voté, donc pour l'instant on est dans un déséquilibre. Nous aurions préféré que la règle soit mise en œuvre dans un traité international. En Europe, c'est une directive qui doit être votée d'ici au printemps, alors que nous n'aurons peut-être pas la position des États-Unis et des autres grands pays.

**M. Claude Raynal, président.** – M. Daniel Gutmann va nous préciser sa position sur les deux piliers de l'accord. Quelle est la portée de l'exemption basée sur la substance ? Quelles sont selon vous les principales difficultés non résolues sur chacun des deux piliers ?

**M. Daniel Gutmann, avocat et professeur de droit fiscal.** – Concernant le mécanisme d'exemption fondée sur la substance, en théorie il s'agirait d'un mécanisme d'atténuation de l'assiette imposable au taux de 15 %, au motif qu'on n'a vocation à taxer que les profits résiduels qui dépassent un certain seuil de rentabilité déterminé à partir des moyens mis en œuvre par une entreprise pour son exploitation.

Cela dit, en effet, ce mécanisme d'exemption fondé sur la substance va jouer différemment selon les pays. Dans ceux à fiscalité faible, plus il y aura de salariés et d'actifs corporels, moins il y aura de revenus taxables au taux minimum ; s'il y a au contraire très peu de substance économique, le mécanisme de l'impôt minimum jouera à plein. Il est vrai que c'est un moyen indirect de préserver une dimension de lutte contre la délocalisation d'actifs incorporels dans des États à fiscalité faible.

Pour autant, je ne crois pas que cela doive nous conduire à porter un regard négatif sur le pilier 2. D'abord je suis assez convaincu par l'argumentaire politique : il faut trouver un compromis autour de bases largement acceptées. Plus fondamentalement, dans un pays à fiscalité faible, et a fortiori très faible, on n'installe pas une usine et des actifs corporels uniquement pour des raisons fiscales.

J'aurai quelques observations plus générales sur le pilier 2, qui concernera un très grand nombre d'entreprises comparativement au pilier 1.

Comme vous l'avez dit en introduction, monsieur le Président, ce pilier laisse subsister de la concurrence fiscale, de sorte que son objectif d'introduire un impôt minimum doit être nuancé. C'est d'autant plus vrai qu'aucun État n'est contraint d'adopter un taux minimum. De ce point de vue le pilier est très bien conçu, car les États seront incités à remonter leur taux effectif vers 15 % pour éviter des mesures de « rétorsion fiscale » de la part d'autres États : en effet, si on paie moins de 15 % dans un pays, un autre pays récupérera le complément de recettes fiscales. Au demeurant, on peut supposer que de nombreux États mettront en œuvre une option consistant à « se faire justice à eux-mêmes », c'est à dire, lorsqu'une sous-imposition effective est constatée, qu'ils pourraient faire le choix de prélever l'impôt eux-mêmes et non le laisser prélever au niveau de la société-mère du groupe. Il est assez vraisemblable que les États à fiscalité faible remédient à leur niveau au problème de la sous-imposition, sans laisser d'autres États le soin de le faire à leur place, avec un effet de forte limitation de la concurrence fiscale. Il faudra être vigilant au sujet des effets financiers du pilier 2 sur les États où sont établies les sociétés mères des groupes. Il ressort des études que la France pourrait ainsi récupérer des recettes fiscales au titre du pilier 2, mais cela pourrait changer si les autres États y remédient sur leur sol.

Un dernier point sur la façon dont nous allons nous approprier ces règles. Les règles rédigées par l'OCDE et celles inscrites dans la proposition de directive ne sont pas tout à fait identiques. La complexité de ces textes est absolument inouïe. Elles mélangent le droit fiscal et le droit comptable, mais les comptables eux-mêmes ont du mal à les comprendre. Il faudra beaucoup de temps pour que chacun maîtrise ces règles : entreprises, mais aussi administrations. Je doute en effet que toutes les administrations aient les moyens de consacrer des ressources à temps plein à l'application de ces règles. Des commentaires seront publiés par l'OCDE, voire par la Commission européenne ou l'administration fiscale française, mais

cela ne fera pas en deux ou trois mois. Or, lorsque la Commission européenne a publié sa proposition directive sur les sociétés écrans, qui est beaucoup plus simple, elle a prévu une date d'entrée en vigueur en 2024, beaucoup plus éloignée que celle du pilier 2. Ces difficultés de compréhension vont déboucher sur des divergences d'application et des problèmes de double ou triple imposition des entreprises, au moins dans une phase transitoire. Ne représentant personne, je peux dire que l'idée d'une application en 2023 me paraît assez lunaire et peu compréhensible, compte tenu de la nécessité d'une véritable coordination internationale pour la lutte contre la sous-imposition des entreprises.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Merci aux intervenants pour leurs éclairages sur ces dispositifs nouveaux et complexes, que beaucoup appellent de leurs vœux pour mieux réguler les échanges et lutter contre un certain nombre d'abus. J'aurais tout d'abord deux séries de questions.

Premièrement, dispose-t-on à ce stade d'une évaluation des bénéfices réels pour la France de la mise en œuvre du pilier 1 de l'accord ? Outre le rapport entre les gains et les pertes de recettes nettes que celle-ci devrait générer, il faut également tenir compte de la perte de plus de 350 millions d'euros de recettes de la taxe sur les services numériques (TSN) en France, ce qui n'est pas anodin. Dans une note publiée l'été dernier, le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) indiquait par ailleurs que, pour un pays comme la France, l'intérêt du pilier 1 ne réside pas dans son impact budgétaire. On peut dès lors s'interroger sur son intérêt, en particulier si l'on considère qu'un géant tel qu'Amazon n'entre pas vraiment dans les critères du pilier 1 en raison de l'absence de rentabilité immédiate. N'y a-t-il pas un risque que certaines entreprises du numérique adaptent leur modèle d'affaires pour échapper à ce nouveau dispositif ?

S'agissant du pilier 2, le type d'entreprises visées en fonction de leur chiffre d'affaires et le projet de directive de la Commission européenne le transposant sont désormais connus. Là encore, nous disposons toutefois d'assez peu d'évaluations chiffrées sur l'impact du dispositif en France, alors même que les enjeux financiers sont importants. Avez-vous des éléments à nous communiquer sur ce point ?

J'ajoute par ailleurs que l'efficacité des dispositifs nécessite que ceux-ci soit effectivement mis en œuvre par les Etats-Unis. Où en est-on de ce point de vue ?

Ma dernière question portera sur un point plus technique. Dans l'accord final, la répartition de la retenue sur les paiements insuffisamment imposés n'est finalement pas réalisée à ce stade en fonction du montant relatif des paiements intergroupes mais de la part relative de la masse salariale et des actifs corporels. Pouvez-vous nous expliquer les raisons de ce choix ainsi que ses principales conséquences ?

**M. Éric Bocquet.** – Cet accord avait effectivement été salué de façon dithyrambique par Bruno Le Maire, qui l'avait présenté comme une véritable « révolution fiscale ». J'ai tendance à me méfier de l'enthousiasme révolutionnaire de notre ministre...

Je commencerai par rappeler que la proposition initiale de Joe Biden visait un taux plancher de 21 %. Très vite, les négociations ont porté sur un taux à 15 %, qui a finalement été adopté. C'est un premier recul.

D'autres points de l'accord inquiètent. Pendant dix ans, les entreprises pourraient exclure 8 % des actifs réels et 10 % de la masse salariale. Au-delà de ces dix années, ce taux

passerait à 5 %. M. Saint-Amans considère que ce dispositif est légitime, ce qui reste discutable selon moi.

Par ailleurs, les entreprises concernées seraient taxées sur 25 % des bénéfices au-delà d'un taux de rentabilité de 10 %. Le rapporteur général vient de citer le cas d'Amazon qui est remarquable en effet : 44 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2020, mais pas d'impôt car leur taux de marge n'était que de 6,3 %, ce qui ne manque pas de surprendre pour une entreprise qui, comme chacun sait, fait partie des grandes gagnantes de la crise.

En outre, je comprends que les industries extractives ainsi que les services financiers réglementés sont exclus de l'accord. Le confirmez-vous ? Si oui, quelle en est la justification ?

Se pose également la question du processus de validation de l'accord. Aujourd'hui tout le monde s'enthousiasme, et convient que sa mise en œuvre à l'échelle mondiale constitue un but que nous devons collectivement nous donner. Les incertitudes concernant les États-Unis ont été rappelées : on sait que Joe Biden ne dispose pas d'une majorité au Sénat. S'agissant de l'Union européenne, quelle sera l'attitude de pays comme Chypre et Malte ? La règle de l'unanimité au Conseil en matière fiscale ne risque-t-elle pas d'être un obstacle ? Le ministre de l'économie et des finances colombien a par ailleurs évoqué un « accord entre les pays riches pour les pays riches ». Il y a donc également un sujet avec les pays du Sud. Si environ deux tiers des États acceptent le principe de l'accord, il reste donc beaucoup de chemin à faire d'ici à ce que celui-ci soit effectivement mis en œuvre.

Je partage la remarque de M. Gutmann concernant l'extraordinaire complexité du dispositif. J'ai tendance à penser que, paradoxalement, les systèmes les plus complexes sont les plus simples à contourner. Ils sont en effet susceptibles de donner lieu à des contestations, et de possibles dysfonctionnements ont d'ailleurs été évoqués.

Dernier point que je souhaitais mentionner : quelles seront les modalités du suivi et du contrôle démocratique des États et des Parlements sur la mise en œuvre effective de cet impôt après son adoption ? À quelle échéance sera-t-il effectivement mis en place ? Les élus que nous sommes ont besoin de transparence, et de pouvoir « mettre les mains dans le cambouis ».

Pour conclure, je sou mets au débat l'idée de réfléchir à un prélèvement à la source comme cela a été fait pour les particuliers, et de fort belle manière d'un point de vue technique.

**M. Charles Guené.** – En tant que praticien du droit fiscal depuis cinquante ans, aussi bien en entreprise que comme avocat, je constate que d'immenses progrès ont été réalisés en matière de rétablissement de la souveraineté des États dans le contexte de la mondialisation. Je ne pensais pas que le projet que M. Saint-Amans nous exposait il y a quelques années allait se concrétiser en aussi peu de temps.

Ceci étant, je partage tout à fait l'avis selon lequel il sera difficile d'aller aussi rapidement pour sa mise en œuvre effective compte tenu de la complexité du système fiscal soulignée par M. Gutmann comme par Mme de La Rocque. Je fais confiance aux entreprises et aux techniciens du droit pour appréhender les règles et optimiser au maximum ces nouvelles dispositions... La question de la collaboration des États et de leur aptitude à mener les contrôles nécessaires a-t-elle été appréhendée dans les textes de l'accord ? Je m'interroge

également sur les méthodes d'investigation qui seront mises en place : un mécanisme de contrôle international pourra-t-il être instauré, ou reviendra-t-il à chaque État de s'assurer que l'accord est bien mis en œuvre ailleurs ?

**M. Bernard Delcros.** – Comme l'a rappelé le rapporteur général, nous connaissons le rendement de la taxe sur les services numériques que nous avons instaurée en France.

A-t-on évalué, pour la France, les perspectives de recettes financières associées à ces nouvelles règles d'imposition, cette fois-ci mises en œuvre à l'échelle mondiale ?

**M. Thierry Cozic.** – Je m'interroge également sur la situation américaine. Le résultat des élections de mi-mandat aux États-Unis est-il susceptible de remettre en cause ou de retarder le processus ?

**M. Philippe Dominati.** – À la suite du rapporteur général et de Bernard Delcros, je m'interroge sur l'absence de simulations des effets du nouveau dispositif, qui entretient un certain « flou artistique ». Quel sera en particulier son impact sur la compétitivité des grandes sociétés françaises ? Il est clair que de nouvelles charges juridiques et comptables vont leur être imposées. Mais ce nouveau dispositif leur permettra-t-il réellement d'être plus compétitives que leurs concurrentes des pays à fiscalité réduite ?

**Mme Isabelle Briquet.** – Comme cela a été dit, certains secteurs ne sont pas concernés par le dispositif comme les industries extractives, les services financiers et le transport maritime. Une harmonisation des règles ne serait-elle pourtant pas souhaitable ?

En outre, dans la mesure où un certain nombre de pays non signataires pourront continuer de pratiquer un taux d'imposition plus bas, ne risque-t-on pas simplement de provoquer un déplacement des paradis fiscaux ?

**M. Sébastien Meurant.** – Le journal *Les Échos* fait aujourd'hui état d'un bénéfice de 76 milliards d'euros réalisé par Google. La digitalisation de l'économie ne rend-elle pas complexe l'évaluation précise du chiffre d'affaires réalisé par les sociétés ? Pourriez-vous en particulier détailler la manière dont les dispositions de l'accord s'appliqueront à l'activité des Gafam en France ?

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Je m'interroge sur le contentieux fiscal international lié aux divergences d'interprétation de l'accord, qui ne vont pas manquer de se faire jour. La mise en place d'une juridiction dédiée a-t-elle été envisagée lors des négociations ?

En outre, considérez-vous que notre système fiscal et les différentes catégories d'impôts existants répondent bien aux nouveaux modèles d'entreprises, qui ne sont pas basés sur des valeurs patrimoniales ? J'aurais tendance à penser que non...

**Mme Laetitia de la Rocque.** – Il y a eu beaucoup de questions sur les chiffrages. Pour l'instant, comme nous venons de découvrir les règles et que les entreprises ne sont pas encore en mesure de les appliquer, nous avons énormément de difficultés à chiffrer les impacts. Nous sommes étonnés par toutes les publications qui établissent des chiffrages dans la mesure où nous-mêmes, nous n'en savons rien.

Comme le disait très justement M. Gutmann, tout va dépendre de la réaction des États. Il est possible d'imaginer que les États qui ont un taux d'impôt faible voient d'un mauvais œil que la France récupère la fiscalité différentielle. Nous avons eu ces derniers jours une publication des Émirats arabes unis qui annoncent l'introduction d'un impôt sur les sociétés. Nous savons que la Bulgarie et la Hongrie, qui ont un taux d'impôt sur les sociétés faible, pourraient annoncer la même chose. Il est possible que ce standard minimum soit adopté comme une législation domestique dans de nombreux pays et qu'au final tout le monde soit taxé à 15 %. Cela répond au moins à la question politique d'une standardisation minimale de l'impôt sur les sociétés.

Nous sommes beaucoup plus incertains en ce qui concerne les recettes fiscales pour la France.

Le transport maritime a été exclu du pilier 2 car une fiscalité particulière s'applique : la taxe au tonnage. Le pilier 2 concerne l'impôt sur les sociétés et l'exonération nous paraît justifiée afin d'éviter le cumul de deux types d'impôts sans véritables rapports.

Il me semble que l'exclusion des entreprises extractives et financières du pilier 1, qui a vocation à répartir le surprofit des grandes entreprises internationales, est plutôt une question de souveraineté nationale puisqu'il s'agit de prendre une partie des profits de ces entreprises pour les distribuer dans des pays de marché.

Nous avons une grande inquiétude en ce qui concerne les risques de contentieux et de contestation, et nous aimerions pouvoir, comme pour les informations que nous allons devoir communiquer, désigner un pays qui centralise les demandes de tous les États. Nous rencontrons déjà aujourd'hui des difficultés dans le cadre du texte sur le CBCR fiscal, qui est beaucoup plus simple. La France doit communiquer la déclaration pays par pays - *country by country reporting, CBCR* - à l'ensemble des administrations qui en font la demande dès qu'il y a un accord de réciprocité. Malgré cela des administrations locales tentent d'obtenir ces informations directement auprès de nos filiales pour essayer d'asseoir des redressements fiscaux. Nous craignons que ce type de difficultés ne se multiplient dans le cadre du pilier 2.

Nous avons un sujet de préoccupation sur la compétition fiscale. Étant donné que les grandes entreprises multinationales seront désormais imposées de la même manière peu importe où elles s'installent, le siège est l'élément de comparabilité qui reste. Le sujet de l'impôt sur les sociétés étant traité par la création d'un impôt minimum, le débat de la compétitivité fiscale va se déplacer sur les autres impôts, et notamment sur les impôts de production qui sont particulièrement élevés en France. La question soulevée par beaucoup ici de la compétitivité de nos entreprises en matière d'impôts de production est pour nous une question réelle et d'actualité.

Sur la position américaine, notre inquiétude est que l'on rende obligatoire le pilier 2 à travers la directive sans avoir encore le positionnement des États-Unis. Il y a une question que nous n'avons pas encore réussi à trancher sur l'équivalence américaine : est-ce que, dans ce système d'équivalence, les entreprises américaines devront elles aussi transmettre toutes leurs données à tous les autres pays comme nous nous allons devoir le faire ? C'est un élément structurant de l'équivalence : il est important que nous soyons soumis au même système d'imposition et il est important que nous ayons à transmettre les mêmes informations. Les règles modèles ne sont pas claires à ce sujet.

Est-ce qu'il s'agit d'un accord pour les pays riches ? Le pilier 1 va rémunérer les pays de marché, avec beaucoup d'habitants et du pouvoir d'achat. Je ne suis pas certaine que les géants du numérique fassent beaucoup de profit sur le continent africain. Cela peut créer des frustrations pour certains pays.

**M. Daniel Gutmann.** – Une première question portait sur un possible déplacement des paradis fiscaux si certains pays ne jouent pas le jeu. Je ne le crois pas car, dans ma compréhension du système, celui-ci s'applique au monde entier et pas seulement aux États qui sont d'accord. Si une société française a une filiale dans un État à fiscalité très faible ne faisant pas partie du cadre inclusif, le dispositif s'appliquera en France même si la filiale est dans cet État-là. Le système jouera donc son rôle et atteindra son objectif. Cet État fera l'objet d'une saine pression internationale puisqu'il saura que s'il impose trop faiblement ses entreprises, d'autres États comme la France prendront des mesures de rétorsion par le prélèvement d'un impôt supplémentaire.

Une deuxième question portait sur la problématique de la collaboration entre États. Il s'agit d'un point absolument clé pour comprendre ce qu'il va se passer dans les années à venir, et cela vaut pour les deux piliers.

Le pilier 1 prévoit que le profit résiduel mondial d'un groupe va être en partie redistribué aux États de marché. Une société qui opère dans des dizaines de marchés va devoir attribuer à ces dizaines d'États de marché une petite fraction de son profit résiduel en fonction du chiffre d'affaires réalisé dans chaque État. Cela suppose que tous les États savent quelle est effectivement la répartition du chiffre d'affaires de la société, État par État. Ce qui suppose que les pays se concertent et que les entreprises puissent accéder à une forme de sécurité juridique pour éviter de payer trop d'impôts dans un État ou pas assez dans un autre. Et cela veut dire que s'il y a un redressement fiscal dans un État, ce redressement fiscal va produire des effets par ricochet dans tous les États de marché car si une entreprise n'a pas payé assez d'impôts dans un État, elle en a payé trop dans un autre. Tout devra être interconnecté.

C'est la même chose pour le pilier 2, qui prévoit que s'il y a une sous-imposition dans un État X, c'est l'État de la société mère qui doit collecter le supplément d'impôt. S'il ne le fait pas ou s'il ne le fait pas correctement, le soin de se partager l'impôt auquel aurait eu droit l'État de la société mère est confié à d'autres États où est implantée l'entreprise. Je réponds là à une question de M. le rapporteur général qui demandait comment l'on était passé pour cette règle par défaut d'une formule qui était fondée sur les paiements faits par les entités sous-imposées à une formule qui répartit la charge de cet impôt résiduel en fonction de la masse salariale et des actifs corporels. Je pense que la réponse est que réfléchir en termes de paiements est incroyablement compliqué. Imaginez un groupe international avec une société mère qui a des centaines de filiales dans le monde et que ces centaines de filiales, dont certaines sont sous-imposées, font toutes des paiements à certaines entités. Comment fait-on pour répartir la charge de cet impôt résiduel entre toutes ces filiales sur la base de ces paiements ? Il faudrait connaître l'intégralité des paiements qui sont faits dans le monde par toutes les entités du groupe et aucune entité du groupe sauf peut-être la société mère n'a les informations qui permettent de le faire. La nouvelle formule, sans doute moins subtile, a l'avantage d'une plus grande simplicité.

La nouvelle formule existe dans la directive, elle n'est cependant pas totalement intégrée dans les nouvelles règles modèles de l'OCDE. C'est un point où il me semble qu'il existe une différence entre ce que prévoit la proposition de directive et ce que prévoit l'OCDE.

Ce qui me frappe dans ce nouveau système est que tous les systèmes fiscaux sont interconnectés. Un redressement dans un État entraîne mécaniquement un redressement fiscal dans de nombreux autres États. Cela ne peut fonctionner que si on sait en temps réel quels sont les impôts qui ont été prélevés dans les États du groupe et quel est le système fiscal applicable dans les États du groupe. Cela suppose un niveau de collaboration administrative phénoménal entre les États, qui n'a aucun équivalent en l'état actuel du droit. Et cela suppose pour les entreprises une communication d'information d'une fluidité absolue alors qu'aujourd'hui, et c'est normal, il y a beaucoup d'informations qui sont détenues par la société mère d'un groupe et qui ne sont pas nécessairement retransmises au sein de toutes les filiales.

Ces aspects de fonctionnement administratif sont essentiels, et autant pour le pilier 1 l'OCDE a dépensé beaucoup d'énergie pour imaginer un dispositif de concertation multilatéral destiné à prévenir des situations de doubles ou multiples impositions, autant sur le pilier 2, de façon assez surprenante, l'OCDE a beaucoup moins, au moins en apparence, travaillé sur le sujet et a l'air de considérer que les problèmes de multiples impositions susceptibles d'intervenir vont se régler par les procédures habituelles que l'on applique dans des conventions bilatérales. Cela me paraît curieux car ces procédures ne sont pas adaptées pour des situations de dysfonctionnements multilatéraux généralisés.

**M. Pascal Saint-Amans.** – Il est vrai que lorsque nous avons réalisé les études d'impact, qui sont très détaillées, pour les deux piliers, nous avons dû faire des hypothèses, notamment sur le comportement des États et des entreprises. Il faut voir, comme le soulignait Laetitia de la Rocque, qu'un certain nombre de pays - la Suisse, les Émirats arabes unis et d'autres - vont mettre en place des impôts minimums, ce qui pourrait laisser à penser qu'ils vont récupérer l'impôt que la France aurait pu imaginer prendre. Je pense plutôt que lorsque les structures dans ces États ont plus de profits que d'activités ces profits risquent de ne pas y rester longtemps s'ils sont taxés à 15 %.

Même si les États qui aujourd'hui ont une très faible fiscalité mettent en place une fiscalité à 15 %, je ne pense pas qu'ils récupéreront la totalité du bonus budgétaire.

En ce qui concerne le pilier 1, même si la France retire, ce qui fait partie de l'accord, sa taxe sur les services numériques, nos études d'impact montrent que le bénéfice est net pour le Trésor Français. Avec le pilier 1 et le pilier 2, il s'agit de plusieurs milliards d'euros mais Christophe Pourreau pourra vous donner le détail.

Deuxième remarque : est-ce que 15 % ce ne serait pas finalement assez faible alors que l'on a pu parler de 21 % ? Il faut reconnaître que les 21 % étaient une promesse de campagne et même l'administration Biden n'a jamais vraiment pensé que l'on arriverait à 21 % effectifs. 15 % effectifs est un taux que nous ne pensions pas pouvoir obtenir et qui ne doit pas se comparer au taux nominal Français de près de 30 % mais au taux effectif d'imposition des entreprises sur leurs profits faits à l'étranger qui était avant le projet BEPS bien souvent près de 0 % et aujourd'hui pour un certain nombre d'entreprises plus proche de 5 ou 6 % que de 15 % effectifs. Je regrette que quelques ONG aient jeté l'opprobre en disant que 15 % c'est très faible car je pense qu'elles donnent une mauvaise information au public et aux politiques.

La question de l'impact du pilier 2 sur la compétitivité est essentielle. La conception du pilier 2 est finalement assez « diabolique ». Certes, il ne constitue pas une obligation pour les États d'introduire un impôt minimum, et c'est heureux : s'il fallait

dépendre de la volonté des pays à fiscalité nulle pour que le pilier 2 fonctionne, on aurait pu attendre encore très longtemps.

Concrètement, avec le double mécanisme de la règle d'inclusion du revenu (*income inclusion rule* - IIR) et de la règle relative aux paiements insuffisamment imposés (*undertaxed payments rule* - UTPR), il suffit de disposer d'une masse critique de pays pour récupérer l'impôt minimum partout. Tous les pays n'ont donc pas besoin de participer pour que soit assurée une compétition plus juste entre les entreprises : elles n'auront plus à se battre contre celles qui disposaient jusqu'ici d'un avantage compétitif fiscal parce qu'elles avaient installé leur siège social dans un pays à fiscalité privilégiée ou parce qu'elles avaient localisé leurs profits dans un pays à fiscalité privilégiée. Il suffit donc qu'un nombre suffisant d'États appliquent ces règles pour qu'elles produisent leurs effets et la dynamique que l'on observe aujourd'hui nous laisse penser que nous allons obtenir cette masse critique.

Je tiens à souligner qu'il s'agit d'un changement fondamental : on change d'ère, on passe de l'ère de la libération de l'économie, de sa globalisation sans régulation fiscale à une ère de globalisation fiscalement encadrée. La coopération fiscale entre les pays est, dans ce cadre, un élément capital, rendue possible par 14 ans de travaux préalables, durant lesquels l'OCDE a œuvré à la mise en place des instruments juridiques nécessaires, à l'instar de la convention multilatérale sur l'assistance administrative. Il ne faut pas oublier qu'avant l'épidémie de covid-19, et cela se poursuit aujourd'hui en format virtuel, les administrations fiscales de tous les pays se réunissaient quasiment chaque semaine. Elles ont ainsi développé leurs modalités de travail et de coopération ; elles se connaissent et elles s'échangent de nombreux renseignements, tout en protégeant la confidentialité et les données des contribuables. Tout ceci a abouti à la création d'un vaste système d'échange d'informations et ce système, devenu absolument nécessaire aujourd'hui, a vocation à devenir beaucoup plus intégré. C'est ce que je désigne sous les termes de « paradoxe fiscal » : si un pays veut garder sa souveraineté fiscale, il doit en réalité, dans une économie globalisée, échanger des renseignements avec ses partenaires et il doit leur parler. Ce n'est pas en regardant la fiscalité d'un point de vue domestique que vous préservez votre souveraineté, au contraire.

Je suis à ce titre surpris d'une remarque de Daniel Gutmann sur le pilier 2 : dans le plan d'action qui a fait l'objet d'un accord du Cadre inclusif le 8 octobre 2021, nous avons parfaitement identifié le risque de double imposition. Nous allons proposer un *Framework* – un cadre global – pour s'assurer que l'application du pilier 2 n'aboutisse pas à une double imposition et qu'il y ait des mécanismes - peut-être même un jour inscrits dans une convention multilatérale - pour éliminer les doubles impositions. Tout cela est donc bien prévu et on est même d'ores et déjà allé plus loin sur le pilier 1.

Il est vrai, et je le reconnais, que le contenu des accords et des plans d'action sur les piliers 1 et 2 est très complexe. Il est vrai également, comme cela a été relevé, que les systèmes complexes s'avèrent parfois les plus faciles à contourner. C'est un sujet que nous avons bien à l'esprit et, quitte à apparaître naïf, je dirais que, pour une fois, cette complexité fait que vous aurez au final un filet de sécurité pratiquement impossible à contourner, en raison du caractère un peu « diabolique » de la construction du pilier 2. Pour une fois, ce ne sont pas les règles complexes qui vont, à rebours de l'intention initiale, contribuer à l'organisation de pratiques d'évasion fiscale, mais l'inverse : c'est au prix de la complexité que nous obtiendrons un système intégré au niveau mondial, avec une interconnexion de toutes les fiscalités domestiques. Pour faciliter la lecture de l'ensemble de ces nouvelles règles et permettre aux praticiens de mieux les comprendre, des commentaires seront adoptés et publiés dans les semaines qui viennent.

En ce qui concerne le pilier 1, je précise seulement qu'Amazon sera concerné pour ses activités de *cloud*. Ces activités sont en effet les plus profitables, au-dessus de 30 %, et les bénéficiaires qui en résultent seront analysés de façon séparée et feront l'objet d'une redistribution. Le pilier 1 apporte par ailleurs un autre bénéfice que celui, matériel, de la redistribution des profits. Il s'agit de la sécurité juridique, extrêmement importante pour les entreprises. S'il y a un redressement dans un pays A, il y aura un mécanisme d'ajustement pour le pays B. Si l'entreprise ne bénéficie pas de façon mécanique de cet ajustement, il y aura une procédure obligatoire d'élimination de la double imposition. On entre donc dans une nouvelle ère de coopération extrêmement approfondie entre les États, que ces derniers réclamaient depuis longtemps.

Il y a, bien sûr, un risque de retournement des États-Unis sur le pilier 1. Il tient au cadre institutionnel particulier des États-Unis, avec la séparation des pouvoirs et le fait que la majorité présidentielle et la majorité au Congrès ne sont pas toujours alignées. On ne peut donc pas totalement exclure le risque que le pilier 1 ne soit pas appliqué par les États-Unis. Sur ce sujet, on attend de voir ce qu'il se passera ces prochaines semaines sur le plan *Build Back Better* puis sur la capacité des États-Unis à ratifier, à la majorité qualifiée, la convention multilatérale déterminant les règles du pilier I.

Néanmoins, et quels que puissent être les doutes sur cette question, si vous regardez les fondamentaux des deux piliers, plusieurs éléments permettent de faire preuve d'une certaine confiance. Sur le pilier 2, on est dans une logique où même les partis populistes, et il en était de même pour l'Administration Trump, reconnaissent qu'il faut mettre en place un filet de sécurité et qu'on ne peut pas avoir une mondialisation qui bénéficie à sens unique aux entreprises qui peuvent tirer profit des paradis fiscaux.

Quant aux fondamentaux du pilier 1, et notamment le fait que l'on se concentre sur toutes les entreprises et pas seulement sur celles du numérique, ils font l'objet d'un accord bipartisan. Si vous regardez la dynamique politique, une quarantaine d'entreprises américaines entreraient dans le champ du pilier 1, ce qui limite drastiquement le lobbying des entreprises, et ce d'autant plus qu'une grande partie d'entre elles sont en réalité favorables à cet accord. Ne pas ratifier la convention fiscale et donc les principes du pilier 1 serait très négatif pour les États-Unis, ce qui laisse donc penser qu'il y aura bien ratification, que celle-ci intervienne dans les prochains mois ou dans un an ou deux ans. Je ne veux pas apparaître trop naïf, mais je suis en effet convaincu que nous ouvrons une nouvelle ère en matière de fiscalité internationale.

Pour terminer, les activités de transport maritime (*shipping*) sont bien exclues du pilier 2, mais pour la simple raison que ces activités font l'objet partout dans le monde de régimes fiscaux dérogatoires et que nous ne pouvons donc pas, à l'inverse, les inclure dans l'impôt minimum mondial. Deux exemptions (*carve-out*) sont également prévues pour le pilier 1, pour les activités extractives et pour les activités financières régulées.

Pour les activités extractives, cela se justifie par le fait que la rente liée à l'extraction appartient aux pays en voie de développement, ce dont conviennent l'ensemble des économistes. Les pays en développement ont demandé cette exception et c'est à raison qu'ils l'ont obtenue. Pour les activités financières régulées, la régulation, et notamment Bâle III, implique que les profits sont en général d'ores et déjà imposés dans le marché. Les États du Cadre inclusif ont donc considéré qu'il n'était pas nécessaire d'avoir une réallocation supplémentaire.

**M. Christophe Pourreau.** – Sur les aspects financiers et budgétaires des deux piliers et leurs conséquences pour la France, il est évidemment difficile de répondre très précisément.

Il est important de rappeler que si la France soutient cette réforme dans ses deux composantes, ce n'est pas, au premier abord, pour des raisons budgétaires ou financières. Pour le pilier 1, la France partageait le constat, qui était celui de nombreux États, qu'il y avait une discordance croissante et injustifiée entre les États où des entreprises très profitables exerçaient une activité, notamment la France pour ce qui concerne les entreprises du numérique, et les États où ces entreprises payaient des impôts. Cette discordance devait donc être corrigée. Il se trouve que ce serait, finalement, au bénéfice budgétaire de la France : les simulations effectuées sur les conséquences du pilier 1 tendent à montrer que les recettes tirées de la mise en œuvre du pilier 1 seraient supérieures à celles tirées de la taxe sur les services numériques (TSN). Toutefois, au-delà de cet effet comptable, il y a vraiment une position de principe qui est défendue par la France, celle de l'adaptation des règles de la fiscalité internationale à la réalité des nouveaux modèles économiques.

Sur le pilier 2, la logique est similaire : l'idée n'était pas prioritairement de retirer des ressources budgétaires supplémentaires de la mise en œuvre de ce pilier mais de mettre fin, dans l'organisation des grandes entreprises, à cette course à l'optimisation fiscale, qui conduit à des décisions de localisation qui sont pour partie indépendantes de la réalité économique et, plus globalement, à une compétition par les taux d'impôt sur les sociétés qui n'est pas saine et à laquelle il convenait d'imposer un plancher. La France n'a pas conduit ses négociations avec l'espoir de retirer tel ou tel volume de recettes fiscales. Il convient par ailleurs de bien distinguer les recettes attendues du pilier 2 de manière un peu statique, en première analyse, et ce qu'il en sera de manière dynamique, à la suite de l'adaptation des législations des différents États et de l'adaptation des comportements des entreprises. La différence entre les recettes initiales et les recettes finales sera sans doute conséquente.

Sur le premier pilier, relatif à la réallocation des droits d'imposer les entreprises les plus profitables, la recette qui en résultera est un solde entre, d'une part, les montants qui vont être réalloués à la France en tant qu'État de marché, et, d'autre part, les profits des quelques grands groupes français concernés qui seront réalloués aux États de marché. Il faut s'accorder dans le détail sur les règles de détermination des entités et des juridictions concernées et sur les formules de calcul qui seront utilisées pour déterminer la partie du profit qui sera extournée au bénéfice des États de marché. Du détail de l'accord dépendra le montant de ce solde pour la France.

Nous n'avons donc pas de chiffre totalement indiscutable et qu'on peut rendre public sur le solde des recettes au titre du pilier 1. Différentes estimations ont été publiées, notamment par le Conseil d'analyse économique qui faisait état, dans une note du mois de juin 2021, d'un surplus d'assiette fiscale réallouée de quatre milliards d'euros et donc d'un surplus de recettes, compte tenu de notre taux d'impôt sur les sociétés, d'environ un milliard d'euros. C'est sans doute un ordre de grandeur assez proche de la réalité, même si on ne peut pas encore totalement le confirmer : il dépendra des modalités finales de l'accord. Ce solde serait toutefois supérieur aux recettes actuellement retirées de la TSN. Attention cependant à ne pas se contenter d'une simple comparaison entre ces deux chiffres : la TSN et le pilier 1 sont deux dispositifs bien différents dans leur champ et dans leurs modalités.

Sur le pilier 2, le chiffre s'avère, là-aussi, très délicat. Les recettes connaîtront sans doute une dynamique décroissante, ce qui fait d'ailleurs partie des objectifs poursuivis

par les États membres du Cadre inclusif. Il ne s'agit pas de prendre des recettes fiscales aux autres États, mais bien de mettre un terme à cette course à la baisse des taux d'impôt sur les sociétés.

On peut donc anticiper les réactions de certains États partis à l'accord qui vont plutôt vouloir corriger leur législation que voir leurs recettes fiscales collectées par d'autres États. Le Conseil d'analyse économique, dans la note précitée mais un peu datée sur cet aspect puisqu'il ne disposait pas des dernières données sur les *carve-out*, estimait que les recettes fiscales supplémentaires collectées par la France s'élèveraient, en statique, avant les corrections des autres États, à six milliards d'euros. C'est là également un ordre de grandeur plutôt réaliste, sachant que, dans ces six milliards d'euros, il y aurait une petite partie qui tiendrait aussi à des impositions supplémentaires au titre des filiales françaises des groupes français qui sont concernés par le champ du pilier 2. En effet, et notamment du fait des exigences du droit de l'Union européenne, cette imposition mondiale ne doit pas seulement s'appliquer aux filiales étrangères des sociétés des États membres mais aussi aux filiales domestiques.

Il est prévu, dans la proposition de directive européenne sur le pilier 2, de laisser la possibilité aux États dans lesquels des filiales sous-imposées seraient actives de collecter eux-mêmes cette différence d'imposition, non pas forcément seulement en prévoyant une hausse générale de leur taux d'impôt sur les sociétés, mais en prévoyant des dispositifs spécifiques propres aux entreprises qui sont dans le champ du pilier 2. C'est ce qui est désigné, dans la directive, sous le nom de *domestic top-up tax*, soit l'application d'un impôt supplémentaire national aux filiales nationales faiblement imposées pour atteindre le seuil de 15 %. L'Irlande a fait état de son intention d'introduire ce type de législation et on peut penser qu'elle ne sera pas la seule à le faire, ce qui réduira d'autant les recettes fiscales retirées par la France du pilier 2.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie d'avoir participé à cette audition commune et de nous avoir informés des enjeux des piliers 1 et 2 du cadre inclusif de l'OCDE sur la fiscalité des multinationales.

*La réunion est close à 12 h 35.*

*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 2 février 2022**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Désignation d'un rapporteur**

*La commission désigne Mme Catherine Belrhiti rapporteure, en remplacement de Mme Jacky Deromedi, sur la proposition de loi n° 2721 (A.N., XV<sup>e</sup> lég.) visant à moderniser la régulation du marché de l'art.*

**Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant  
et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française  
certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale –  
Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous allons examiner le rapport sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Nous avons appris tout récemment que le Gouvernement retirait ce projet de loi de l'ordre du jour de notre Haute Assemblée. J'ai tout de même souhaité maintenir l'examen en commission du rapport sur ce texte, de manière à ce que le Sénat puisse exprimer clairement sa position sur le sujet.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – En tant que rapporteur, je veux exprimer un certain désappointement quant à l'attitude du Gouvernement vis-à-vis de ce texte.

Alors que l'ordonnance qu'il vise à ratifier est en préparation depuis de très nombreux mois – je pourrais même dire, et Lana Tetuanui ne me contredira pas, depuis plusieurs années –, alors que nous avons commencé à consulter et à auditionner l'ensemble des acteurs concernés de la Polynésie française, ainsi que le ministère des outre-mer et la direction générale des collectivités locales (DGCL), et que le rapport de la commission était sur le point d'être finalisé, le Gouvernement nous a notifié son intention de retirer son projet de loi de l'ordre du jour, au motif savoureux qu'il n'aurait pas eu suffisamment de temps pour mener ses concertations... Pour notre part, nous avons réussi à entendre l'ensemble des acteurs concernés en une semaine !

La réforme du statut général des fonctionnaires communaux de Polynésie française était attendue de longue date, aussi bien par les élus que par les agents – pour mémoire, la dernière modification d'ampleur de l'ordonnance du 4 janvier 2005 portant statut général remonte à 2011.

En mai 2017, un important mouvement de grève avait touché l'ensemble des communes, au cours duquel les agents communaux avaient fait valoir de nombreuses revendications statutaires. À la suite de l'accord conclu avec le Haut-commissaire, s'était alors ouverte une longue période de concertation entre le Gouvernement et les instances locales, dont l'ordonnance du 8 décembre 2021 était censée constituer l'aboutissement – sauf que le Gouvernement, après avoir engagé la procédure accélérée sur le projet de loi visant à ratifier cette ordonnance, a reporté son examen *sine die*.

De nombreux amendements ont été déposés sur ce texte ; espérons que le Gouvernement, s'il a l'intention de prendre une nouvelle ordonnance, ait la sagesse de s'inspirer des propositions du Sénat...

Je commencerai par vous présenter brièvement l'ordonnance qui était soumise à notre ratification. Prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, elle comporte 45 articles, qui sont tous entrés en vigueur dès sa publication, soit le 10 décembre dernier, à l'exception de l'un d'entre eux. Elle vise à actualiser le statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française au regard à la fois des évolutions législatives intervenues dans le droit de la fonction publique territoriale depuis 2011 et des revendications exprimées en mai 2017.

Elle poursuit ainsi l'objectif d'une modernisation du statut général des fonctionnaires communaux, qui se décline en trois thèmes principaux : actualiser les droits et les obligations des fonctionnaires ; approfondir et assouplir le dialogue social ; faciliter l'accès à la fonction publique communale.

S'agissant du premier point, l'ordonnance renforce les garanties accordées aux fonctionnaires en les alignant sur le droit commun de la fonction publique : à titre d'exemple, elle institue le temps partiel thérapeutique ainsi que le congé paternité. Elle étend également à la fonction publique communale les obligations déontologiques découlant de la loi du 20 avril 2016.

Ensuite, l'ordonnance conforte le rôle du Conseil supérieur de la fonction publique des communes de Polynésie française et assouplit les modalités de représentation des élus locaux afin de tenir compte des contraintes de déplacement au sein des archipels.

Enfin, elle vise à moderniser la gestion des ressources humaines des communes, notamment en remplaçant la notation par une appréciation de la valeur professionnelle, et en permettant aux organes délibérants des communes et de leurs groupements d'instaurer un régime indemnitaire en lien avec l'évaluation professionnelle.

Ainsi, c'est près de la moitié des articles de l'ordonnance du 4 janvier 2005 portant statut général qui sont modifiés ou complétés par l'ordonnance du 8 décembre 2021.

Il était grand temps d'actualiser le statut des fonctionnaires communaux de Polynésie française. Cependant, si l'ordonnance comporte des avancées réelles pour les droits des agents, elle manque également d'ambition. Lors de l'examen des amendements, je vous proposerai donc d'aller plus loin dans les objectifs de modernisation et d'attractivité de la fonction publique communale, notamment en supprimant la procédure des emplois réservés aux travailleurs handicapés, en inscrivant dans le statut général le recours au télétravail ou encore en élargissant les possibilités de mise à disposition pour les fonctionnaires communaux.

De plus, si l'ordonnance du 8 décembre 2021 rétablit jusqu'au 31 décembre 2023, pour les agents contractuels qui n'en ont pas encore fait usage, le droit d'option permettant d'intégrer la fonction publique des communes de la Polynésie française, il semblait opportun d'étendre explicitement ce droit à l'intégralité des agents contractuels. Une telle disposition, qui aurait été conforme à l'objectif d'attractivité de la fonction publique communale, n'a malheureusement pas pu faire l'objet d'un amendement, compte tenu des règles constitutionnelles de recevabilité financière. Par conséquent, nous ne pouvons qu'inviter le Gouvernement – cela a d'ailleurs été fait de manière explicite – à lever les difficultés d'interprétation qui résulteraient de la rédaction actuelle, afin de permettre à l'ensemble des agents communaux d'accéder à la fonction publique communale.

De même, afin d'aider les communes à garder leurs cadres et faciliter la gestion de leurs ressources humaines, nous aurions souhaité transposer la disposition en vigueur pour la fonction publique territoriale qui prévoit, en cas de mutation d'un agent dans les trois ans suivant le recrutement, le versement d'une indemnité par la collectivité d'accueil à la collectivité d'origine. Un amendement en ce sens aurait toutefois été également irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

Enfin, afin de renforcer les outils du dialogue social, je vous proposerai d'étendre les compétences des comités techniques paritaires, par alignement, du reste, sur le droit commun de la fonction publique.

Ainsi, pour un certain nombre de sujets, les dispositions en vigueur dans la fonction publique territoriale pourraient être étendues à la fonction publique communale de Polynésie française, à la demande des agents et élus communaux.

À d'autres égards, il est en revanche apparu que le Gouvernement n'avait pas suffisamment pris en considération les particularités de la Polynésie française, qu'elles soient géographiques, culturelles ou sociales. N'oublions pas que la Polynésie française, ce sont 121 îles dispersées sur un ensemble géographique grand comme l'Europe ! Les 48 communes que compte la collectivité sont, dans leur très grande majorité, très récentes ; la fonction publique communale l'est encore plus, puisqu'elle date de 2005 seulement.

Quant au plan culturel, il faut avoir à l'esprit la prégnance du fait spirituel et religieux en Polynésie française, ainsi que la différence de législation par rapport à la métropole, la loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État n'y étant pas applicable. Notre collègue Lana Tetuanui a ainsi déposé un amendement visant à supprimer l'inscription du principe de laïcité dans le statut général des fonctionnaires communaux.

En outre, le dispositif de contrôle du cumul d'activités qui préexistait à l'ordonnance du 8 décembre 2021, centré sur une commission de déontologie, a fait la preuve de son efficacité et de son caractère adapté. En revanche, il semble peu pertinent de transposer à la Polynésie française un système bicéphale reposant à la fois sur un référent déontologue et sur la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui est située à plus de 20 000 kilomètres de Papeete... C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter l'amendement que Lana Tetuanui a déposé à ce sujet.

Mes chers collègues, bien que ses circonstances d'examen soient quelque peu singulières, je vous propose d'adopter ce projet de loi ainsi modifié.

**Mme Lana Tetuanui.** – Je tiens à remercier solennellement le président de la commission des lois d’avoir maintenu l’examen du rapport en commission. J’espère qu’il sera voté à l’unanimité. Notre éminent rapporteur a tout dit : il n’y a rien à ajouter.

Sur la forme, je n’ai jamais vu de texte ainsi retiré de l’ordre du jour, sans aucune explication. Nous aurions au moins pu recevoir un courriel... Comme l’a précisé le rapporteur, je porte personnellement ce sujet pour les 48 communes de Polynésie française et les 4 682 agents communaux concernés. On ne peut balayer de la sorte un travail mené depuis quatre ans ! Nous sommes arrivés à Paris il y a quinze jours, porteurs d’un consensus inédit, à la fois chez les élus et chez les organisations syndicales. Nous nous étions mis d’accord sur tous les points que nous avons soulevés. C’est à n’y rien comprendre.

Quoi qu’il en soit, je vous remercie pour votre soutien. Je relaierai en Polynésie française la position de la commission des lois du Sénat. Advienne que pourra ! Nous n’avons aujourd’hui ni explication ni indication sur les intentions du Gouvernement. Va-t-il inscrire le texte à l’ordre du jour de la prochaine session ? Nous n’en savons rien.

Je concède que la Polynésie française se situe à 20 000 kilomètres de Paris, mais de telles façons de faire ne font pas honneur à notre République.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je veux dire à mon tour combien nous avons, en cette fin de session, un sentiment de chaos et d’étrangeté. Nous sommes invités à examiner des textes ou à participer à des débats à caractère plus ou moins philosophique, comme cela a encore été le cas hier, mais nous ne sentons plus de souffle réformateur. Chacun en tirera ses propres conclusions...

Alors que nous venons d’avoir l’occasion de répéter ce que nous pensions de l’excès d’ordonnances, et pour une fois qu’un projet de loi de ratification d’une ordonnance, qui aura tout de même demandé quatre ans de travail, est inscrit à l’ordre du jour, comment expliquer qu’il en disparaisse tout à coup ?

J’ai une suggestion à faire, Monsieur le Président : est-il possible que notre commission des lois demande d’inscrire ce texte, qui aura déjà été examiné en commission, à l’ordre du jour du Sénat lors de la prochaine Conférence des présidents ?

Sur le fond, cette ordonnance a le mérite de transposer à la Polynésie française des règles qui s’appliquent sur l’ensemble du territoire. Cette transposition pourrait être plus forte – c’est d’ailleurs le sens des amendements du rapporteur. Pour notre part, nous avons déposé deux amendements visant à élargir les prérogatives des commissions administratives paritaires, convergeant en cela avec le rapporteur, qui a présenté exactement la même disposition.

Cependant, mes chers collègues, s’il y a transposition, il n’y a peut-être pas suffisamment d’adaptations. Après tout, rien n’empêche le Gouvernement, qui n’est pas tenu par l’article 40 de la Constitution, de présenter de nouveaux amendements pour répondre aux attentes exprimées lors du dialogue avec les représentants des élus et fonctionnaires communaux de la Polynésie française.

Je souscris à l’esprit de tous les amendements de Lana Tetuanui, à l’exception de celui sur la laïcité qui nous pose problème. Je comprends bien que la loi de 1905, dans laquelle je rappelle que le terme « laïcité » ne figure pas, ne s’applique pas en Polynésie

française, mais je ne vois pas pourquoi la laïcité comme valeur – le respect, la tolérance – ne s’y appliquerait pas. Présenter un amendement visant à ôter d’un texte le mot « laïcité » n’est pas un très bon symbole. Il s’agit du seul amendement auquel les membres de mon groupe ne pourront souscrire.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je tiens tout d’abord à saluer le travail de notre rapporteur. Venant de l’un des meilleurs spécialistes de l’outre-mer, il n’est pas étonnant qu’il soit aussi bon...

Nous ne pourrions malheureusement pas examiner ce projet de loi jusqu’au bout, en raison de contraintes d’agenda qui ne permettront pas à la navette parlementaire d’aboutir avant la fin de la session. Cependant, je remercie la commission d’avoir maintenu l’examen du rapport aujourd’hui.

Permettez-moi d’associer à mes propos notre collègue Teva Rohfritsch, sénateur de Polynésie française, qui a été largement mobilisé sur le sujet localement.

Comme l’a rappelé le rapporteur, ce projet de loi de ratification fait suite au préavis de grève qui a été déposé auprès de l’ensemble des communes de Polynésie française en mai 2017. Plusieurs réunions de concertation avaient été organisées à l’initiative du Haut-commissaire de la République en Polynésie française, avec les représentants de la Confédération syndicale des agents communaux de Polynésie française, les élus représentant les communes au sein du Conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française et le président du Centre de gestion et de formation de Polynésie française.

Ces réunions ont abouti à un protocole d’accord qui prévoyait notamment le toilettage du statut général de la fonction publique communale au regard des évolutions législatives intervenues dans la fonction publique territoriale en Hexagone, essentiel pour les quelque 4 000 agents communaux de Polynésie française. Je pense notamment aux dispositions relatives au recrutement des agents, aux garanties individuelles en matière sociale et disciplinaire, au dialogue social, aux obligations déontologiques, surtout s’agissant de la prévention des conflits d’intérêts, qui ont été votées depuis 2016.

Je tiens également à rappeler à notre commission que les institutions polynésiennes, notamment l’Assemblée de la Polynésie française, ont été consultées sur le projet d’ordonnance ; cette dernière a émis un avis favorable, par 18 voix pour et 3 abstentions, mais a exprimé quelques réserves sur les dispositions relatives au principe de laïcité et à l’action sociale des communes.

Un certain nombre de dispositions n’ont pu être traitées dans cette ordonnance, par exemple la formation à la laïcité ou la protection fonctionnelle telle que prévue par la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Le ministre des outre-mer s’est engagé à ouvrir la réflexion sur les sujets restants, en relation avec tous les acteurs concernés. Nous n’en sommes que plus optimistes quant à l’issue des demandes en attente de réponse.

Le groupe RDPI, avec le sénateur Teva Rohfritsch et moi-même, restera mobilisé sur ce sujet. La ratification de l’ordonnance devra intervenir dès le début de la prochaine mandature. Nous aurons l’occasion de faire un point d’étape sur l’avancée de ces chantiers.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Excusez-moi d’insister, Monsieur le Président : comptez-vous demander l’inscription du projet de loi en Conférence des présidents ?

**M. François-Noël Buffet, président.** – La prochaine Conférence des présidents aura lieu mardi prochain. Nous allons examiner les possibilités qui nous sont offertes.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cela risque de faire un peu tard, mais nous pouvons d’ores et déjà prendre contact avec la présidence.

En prenant l’initiative de voter ce texte en première lecture, nous enverrions un signe positif, car beaucoup de mesures sont attendues.

**Mme Lana Tetuanui.** – Je veux rebondir sur ce mot, très à la mode, de « laïcité ». À l’article 21 de l’ordonnance de 2005, nous lui avons préféré celui de « neutralité », qui est plus large.

C’est notre point central de divergence avec le Gouvernement. En effet, comment parler de « laïcité » en Polynésie française quand nos réunions politiques commencent et finissent par une prière ? Quand les réunions du conseil municipal s’ouvrent elles aussi par une prière ? Quand les agents bénissent le petit déjeuner qu’ils prennent durant leur pause ? Ces pratiques ne posent pas problème chez nous.

De grâce, laissez votre mot de « laïcité » à 20 000 kilomètres de la Polynésie, et préservez le droit à la différenciation. Merci !

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – En application du vade-mecum sur l’application des irrecevabilités au titre de l’article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient d’arrêter le périmètre indicatif au projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021.

Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les questions évoquées dans l’ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs, à savoir les dispositions relatives : au recrutement des agents contractuels et à leur intégration dans la fonction publique des communes de Polynésie française ; à l’accès des fonctionnaires des autres fonctions publiques de Polynésie française et de métropole à la fonction publique des communes de Polynésie française ; aux droits et obligations des fonctionnaires de la fonction publique des communes de Polynésie française ; au recrutement, à l’évaluation, au régime indemnitaire, à l’avancement et à la mobilité des fonctionnaires de la fonction publique des communes de Polynésie française ; à la composition, au rôle et aux modalités de fonctionnement des instances du dialogue social dans la fonction publique des communes de Polynésie française.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article unique*

*L’article unique est adopté.*

*Après l'article unique*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-15 tend à préciser que l'accès aux cadres d'emplois s'effectue non seulement par voie de concours, d'examens de promotion interne ou d'intégration, mais aussi par voie d'« examens professionnels ».

*L'amendement COM-15 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-16 vise à étendre à la fonction publique communale les motifs d'indisponibilité d'un fonctionnaire ou d'un agent contractuel qui ouvrent la possibilité, pour les collectivités, de recruter un agent contractuel pour occuper un emploi permanent.

*L'amendement COM-16 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-3 rectifié vise à supprimer des dispositions de droit commun relatives au conflit d'intérêts. Avis favorable.

**Mme Catherine Di Folco.** – Le dispositif de l'amendement fait écho à la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, qui est en navette actuellement. Est-il bien compatible avec la dernière mouture de cette proposition de loi ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Il semblerait que oui.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Notre groupe ne votera pas cet amendement.

*L'amendement COM-3 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-17 vise à limiter le champ de l'action sociale.

*L'amendement COM-17 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – J'émet un avis de sagesse positive à l'amendement COM-4 rectifié, compte tenu de l'inexistence du principe de laïcité dans le statut de la Polynésie française.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je comprends la position de notre éminente collègue Lana Tetuanui sur le sujet. Je pense qu'il faut veiller à respecter les équilibres trouvés dans les territoires dans les relations entre le spirituel et le temporel.

Il faut certainement trouver une solution, mais je ne pense pas, concernant la Polynésie française, que celle que propose l'amendement soit la bonne. C'est pourquoi, à titre personnel, je m'abstiendrai.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Alors même que le Sénat vient de prendre position sur la laïcité dans le sport, et quelles que soient les coutumes et les pratiques locales, il paraît difficile de supprimer l'exigence de laïcité, qui est une exigence de respect et de tolérance, qui permet le vivre-ensemble et qui figure parmi les plus hauts principes de notre Constitution, laquelle s'applique partout en France.

Notre groupe votera contre cet amendement.

**Mme Lana Tetuanui.** – « Laïcité » : ce mot a soulevé les passions en Polynésie française et opposé les partis, les élus et la population en général. Il a ravivé de vieilles blessures. Sans remonter jusqu'à 1966, force est de constater que nos us et coutumes ont été bousculés.

Nous nous interrogeons sur l'insistance du Gouvernement à vouloir intégrer ce terme dans le statut des fonctionnaires publics communaux.

Je maintiens mon amendement tel quel. Je vous rappelle, mes chers collègues, que, cette semaine, nous avons beaucoup parlé de droit à la différenciation...

**Mme Cécile Cukierman.** – Le groupe Communiste républicain citoyen et écologiste s'abstiendra.

*L'amendement COM-4 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-5 rectifié supprime le référent déontologue et préserve, en matière de contrôle de cumul d'activités, le rôle de la commission de déontologie, qui nous paraît beaucoup plus adaptée. Nous émettrons un avis favorable.

*L'amendement COM-5 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-6 rectifié vise à supprimer le rôle du référent déontologue en matière de contrôle après la cessation de leurs fonctions par les fonctionnaires. Le raisonnement est le même que précédemment : avis favorable également.

*L'amendement COM-6 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-7 rectifié tend à supprimer la transposition, dans le statut des fonctionnaires communaux de Polynésie française, de la création d'un référent déontologue. J'y suis favorable.

*L'amendement COM-7 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-18 restaure le champ de compétence des commissions administratives paritaires en matière d'avancement et de mutation.

Les amendements COM-1 et COM-2 seraient satisfaits par son adoption, puisqu'ils ont le même objet.

*L'amendement COM-18 est adopté et devient article additionnel ; les amendements COM-1 et COM-2 deviennent sans objet.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-19 vise à aligner sur le droit commun de la fonction publique territoriale les compétences des comités techniques paritaires de la fonction publique communale de Polynésie française.

*L'amendement COM-19 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-20 concerne la mise à disposition des fonctionnaires communaux et le recrutement direct.

*L'amendement COM-20 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-21 est relatif aux modalités de recrutement des personnes reconnues travailleurs handicapés.

*L'amendement COM-21 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-22 abroge l'article 45 de l'ordonnance du 4 janvier 2005.

*L'amendement COM-22 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement COM-9 rectifié tend à s'opposer à l'alignement de la rédaction de l'article 51 de l'ordonnance de 2005 sur le droit de la fonction publique territoriale. Cet alignement ne semble pas opportun. En effet, les effectifs réduits de la fonction publique communale ainsi que les contraintes de recrutement inhérentes aux archipels rendent nécessaire de conserver de larges possibilités de reclassement pour les agents devenus inaptes pour raison médicale. Avis favorable.

*L'amendement COM-9 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je suis favorable à l'amendement COM-14 rectifié *bis*, moyennant une petite rectification : la prévoyance sociale étant de la compétence du pays, le régime des indemnités journalières ne peut être encadré par la loi.

**Mme Lana Tetuanui.** – J'accepte de procéder à cette rectification.

*L'amendement COM-14 rectifié bis, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-24 vise à élargir les possibilités de mise à disposition des fonctionnaires communaux.

*L'amendement COM-24 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-25 vise à mettre en conformité la rédaction de l'article 56 de l'ordonnance avec les situations pouvant conduire à une mise en disponibilité, telles qu'elles sont prévues par le décret n° 2011-1040 du 29 août 2011 fixant les règles communes applicables aux fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

*L'amendement COM-25 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-26 a pour objet de modifier les modalités de détermination du régime indemnitaire de certains cadres d'emplois.

*L'amendement COM-26 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement COM-13 rectifié concerne le régime indemnitaire des agents contractuels. Avis favorable à cette mesure de cohérence.

*L’amendement COM-13 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement COM-11 rectifié supprime la mise à la retraite d’office comme sanction disciplinaire, afin de revenir à la rédaction antérieure de l’article 63 de l’ordonnance du 4 janvier 2005. Je rappelle que l’ordonnance du 8 décembre 2021 a procédé à un alignement sur le droit commun de la fonction publique territoriale en prévoyant cette sanction qui existe en métropole.

Toutefois, cet alignement ne semble pas bienvenu. En métropole, la mise à la retraite d’office peut être prononcée si le fonctionnaire justifie de deux ans seulement de services civils et militaires, en application de la loi de 2010 portant réforme des retraites. Or cette loi ne s’applique pas en Polynésie française. Dès lors, la mise à la retraite d’office ne pourra y être prononcée qu’à la condition que le fonctionnaire bénéficie de quinze années de services publics effectifs valables pour l’ouverture des droits à pension. Pour cette raison, j’é mets un avis favorable à cet amendement.

*L’amendement COM-11 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Mon amendement COM-23 concerne un sujet sur lequel nous avons mené une large concertation : il s’agit du recours au télétravail, qui constitue une impérieuse nécessité sur le territoire polynésien pour des raisons géographiques, et de son encadrement.

*L’amendement COM-23 est adopté et devient article additionnel.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – Le projet de loi a été adopté à l’unanimité.

Nous sommes parvenus à un très bon texte. Ne reste plus qu’à attendre la suite...

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
<b>Articles additionnels après l’article unique</b>			
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	15	Accès aux cadres d’emplois par voie d’examens professionnels	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	16	Motifs d’indisponibilité d’un fonctionnaire pour le recrutement d’un agent contractuel sur un emploi permanent	<b>Adopté</b>
Mme TETUANUI	3 <i>rect.</i>	Suppression des dispositions de droit commun relatives au conflit d’intérêts	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	17	Limitation du champ de l’action sociale	<b>Adopté</b>
Mme TETUANUI	4 <i>rect.</i>	Suppression des dispositions relatives au principe de laïcité	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme TETUANUI	5 rect.	Suppression du référent déontologue et préservation du rôle de la commission de déontologie	<b>Adopté</b>
Mme TETUANUI	6 rect.	Suppression du référent déontologue et préservation du rôle de la commission de déontologie	<b>Adopté</b>
Mme TETUANUI	7 rect.	Suppression du référent déontologue	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	18	Restauration du champ de compétence des commissions administratives paritaires en matière d'avancement et de mutation	<b>Adopté</b>
M. SUEUR	1	Rétablissement de la compétence des commissions administratives en matière d'avancement	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. SUEUR	2	Rétablissement de la compétence des commissions administratives en matière de mutation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	19	Alignement des compétences des comités techniques paritaires sur le droit de la fonction publique territoriale	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	20	Mise à disposition des fonctionnaires communaux et recrutement direct	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	21	Modalités de recrutement des personnes reconnues travailleurs handicapés	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	22	Abrogation de l'article 45 de l'ordonnance du 4 janvier 2005	<b>Adopté</b>
Mme TETUANUI	9 rect.	Inopposabilité des limites d'âge supérieures pour le reclassement d'un agent pour raison médicale	<b>Adopté</b>
Mme TETUANUI	14 rect. <i>bis</i>	Correction d'une erreur matérielle et suppression du congé avec traitement	<b>Adopté avec modification</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	24	Mise à disposition des fonctionnaires communaux	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	25	Disponibilité des fonctionnaires communaux	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	26	Modalités de détermination du régime indemnitaire de certains cadres d'emplois	<b>Adopté</b>
Mme TETUANUI	13 rect.	Régime indemnitaire des agents contractuels	<b>Adopté</b>
Mme TETUANUI	11 rect.	Suppression de la mise à la retraite d'office comme sanction du quatrième groupe	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	23	Exercice des fonctions en télétravail	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 10 h 10.*



**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Mardi 25 janvier 2022****- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -***La réunion est ouverte à 18 heures.***Commission mixte paritaire sur le projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante, adopté par le Sénat le 26 octobre 2021 et par l'Assemblée nationale le 10 janvier 2022, se réunit au Sénat le mardi 25 janvier 2022.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. François-Noël Buffet, sénateur, président, de Mme Annaïg Le Meur, députée, vice-présidente, de M. Christophe-André Frassa, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Annaïg Le Meur, députée, vice-présidente.** – Le projet de loi a été déposé en première lecture le 29 septembre 2021 sur le bureau du Sénat. Quatre mois plus tard presque jour pour jour, les échanges que nous allons avoir aujourd'hui devraient nous permettre de trouver un terrain d'entente sur les derniers sujets en discussion.

Nous voulons protéger les indépendants et simplifier les démarches qui jalonnent la vie de leur entreprise. Je formule l'espoir que cette commission mixte paritaire soit conclusive, afin que le texte puisse entrer en vigueur le plus rapidement possible.

**Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Je me réjouis des échanges fructueux que nous avons eus en amont de cette commission mixte paritaire.

Nous vous proposons en effet un compromis global, avec des propositions de rédaction communes pour l'ensemble des points restant en discussion : c'est une bonne nouvelle, avant tout pour les indépendants.

Je rappelle d'ailleurs que ce texte est l'un des volets importants du plan présenté en faveur des indépendants le 16 septembre dernier. Il met en œuvre une mesure phare de ce plan, sur laquelle nos deux assemblées sont d'accord : la création d'un statut unique et protecteur pour l'entrepreneur individuel. Sans aucun formalisme et sans déclaration préalable, les entrepreneurs individuels disposeront désormais de deux patrimoines distincts, l'un personnel, l'autre professionnel. L'accord de nos deux assemblées sur cette exception à la règle de l'unicité du patrimoine est un symbole fort.

En première lecture, l'Assemblée nationale a conservé plusieurs apports du Sénat, notamment pour ce qui concerne le recouvrement de l'impôt sur le revenu lorsque l'entrepreneur individuel opte pour l'impôt sur les sociétés. Il restait encore deux petites divergences sur les modalités de renonciation et les règles de présomption sur la composition des patrimoines.

Sur ces deux points, nous sommes parvenus à un compromis : la possibilité de réduire le délai de réflexion à trois jours si l'entrepreneur individuel le souhaite – il faudra dans ce cas qu'il appose une mention manuscrite spécifique sur son engagement – et un alinéa spécifique que nous insérons dans le texte pour régler la question de la charge de la preuve en cas de contestation sur la consistance des patrimoines.

Nous en profitons pour procéder à quelques améliorations rédactionnelles et à des coordinations légistiques à l'article 4, sans rien changer sur le fond.

À l'article 6, nous avons trouvé un compromis pour réduire le champ de l'habilitation. Nous apportons les garanties nécessaires aux professions libérales sur l'absence d'ouverture supplémentaire à des tiers extérieurs du capital et des droits de vote des sociétés d'exercice, et nous leur donnons satisfaction sur la mise en cohérence des textes qu'ils appellent de leurs vœux.

Concernant l'article 7 *bis* introduit par le Sénat qui vise à conditionner l'exercice de la profession de toiletteur d'animaux de compagnie à la détention d'une qualification professionnelle, il apparaît nécessaire de prévoir, à l'article 14, une entrée en vigueur différée, compte tenu du fait que peu de ces professionnels détiennent une qualification. Cela permettra aux chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), qui délivrent actuellement le certificat technique des métiers (CTM) correspondant, de s'adapter.

L'élargissement des faits générateurs donnant accès à l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) a été accompagné de l'introduction d'un montant plafond et d'un montant plancher de l'allocation, de façon à s'adapter au montant des revenus mensuels moyens du travailleur indépendant. Une clarification rédactionnelle est apportée sur ce point à l'article 9.

Concernant cet article, il subsistait une divergence sur la date d'échéance après laquelle l'ATI ne pourrait plus être demandée sans une nouvelle intervention du législateur, et sur l'organisation avant le cinquième anniversaire de sa mise en œuvre d'une concertation autour de cette allocation. L'Assemblée nationale avait supprimé ces éléments au profit de la remise d'un rapport sur l'ATI par le Gouvernement en 2024. Après de riches échanges avec nos collègues sénateurs, nous sommes arrivés à une rédaction de compromis visant à associer les partenaires sociaux à l'évaluation de l'ATI, en prévoyant que les organisations de salariés et d'employeurs représentatives pourront émettre un avis sur le rapport qui devra être remis au Parlement au plus tard le 31 décembre 2024, cinq ans après la mise en œuvre du dispositif.

L'article 10 n'avait pas fait l'objet de modifications substantielles en première lecture à l'Assemblée nationale. Nous avons adopté un amendement visant à inclure les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA) dans la réforme du circuit de financement de la formation professionnelle. Nous proposons aujourd'hui une nouvelle rédaction d'une partie de cet amendement après un échange avec la Caisse centrale de la MSA (CCMSA) et le ministère de l'agriculture. Il s'agit d'asseoir le recouvrement sur une base juridique solide, conformément aux recommandations du Conseil d'État, et de permettre que des frais de

gestion puissent à l'avenir être prévus par convention, lorsque le volume des cotisations sociales est très faible.

À l'article 14, nous présentons également une proposition de rédaction sur le régime transitoire applicable au circuit financier de la formation professionnelle des artisans entre la publication de la loi et le 31 août 2022.

Enfin, nous proposons de supprimer quelques demandes de rapports. L'Assemblée nationale accepte ainsi de se conformer en partie aux usages de la commission des lois du Sénat... Mais nous conservons les deux rapports sur l'ATI et l'évaluation des renoncements auxquels nous tenions particulièrement.

Nous parvenons ainsi à un texte équilibré, qui conviendra aux deux assemblées, chaque rapporteur ayant fait un pas vers l'autre. J'espère donc que la commission mixte paritaire adoptera l'ensemble de nos propositions communes de rédaction. Je ne doute pas qu'elle soit conclusive et je m'en réjouis pour les indépendants.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur pour le Sénat.** – Ce projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante est un texte dont nous partageons tous les objectifs : faciliter la vie des 3 millions de travailleurs indépendants, aider ces derniers à créer leur entreprise, à la développer et à la transmettre, et mieux les protéger contre les aléas de la vie économique. Les dispositions restant en discussion sont encore assez nombreuses, mais nos divergences portent principalement sur des points techniques ou de détail, car les mesures proposées sont, au fond, assez consensuelles.

Frédérique Puissat et Serge Babary, qui étaient respectivement rapporteurs pour avis de la commission des affaires sociales et de la commission des affaires économiques du Sénat, évoqueront les dispositions relatives à l'assurance chômage des indépendants, à leur formation professionnelle, à l'artisanat et aux chambres consulaires.

En ce qui concerne la commission des lois, deux principaux sujets restent en discussion.

Le premier porte sur la création du nouveau statut de l'entrepreneur individuel.

Je veux insister sur l'innovation juridique considérable qui consiste à séparer un patrimoine professionnel du patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel – cette distinction s'opérant de plein droit, du seul fait qu'il exerce une activité professionnelle indépendante et sans aucune formalité.

Cette dualité patrimoniale, qui permettra de mieux protéger les entrepreneurs individuels endettés, rompt avec des principes fondamentaux de notre droit civil, auxquels nous ne devons toucher que d'une main tremblante. Une réforme mal bâtie pourrait avoir des conséquences non seulement inévitables, mais désastreuses économiquement, en bloquant l'accès au crédit des travailleurs indépendants. Pour autant, nous ne devons pas tomber dans le conservatisme juridique.

La copie initiale du Gouvernement nous paraissait mauvaise. Elle laissait dans le flou des pans entiers du nouveau statut, en laissant au pouvoir réglementaire le soin de fixer des règles de base, relevant à l'évidence des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales au sens de l'article 34 de la Constitution. Elle créait ainsi beaucoup d'insécurité juridique.

Le régime de la transmission universelle du patrimoine professionnel était particulièrement inabouti. À la lecture du texte du Gouvernement, il était impossible de savoir si les règles relatives à la cession de biens, de créances ou d'obligations de toute nature étaient écartées par principe, en cas de transfert universel de patrimoine, ou si, au contraire, elles étaient maintenues sauf exception. Par ailleurs, le Sénat avait estimé que les règles du transfert universel de patrimoine n'étaient pas suffisamment protectrices des intérêts des créanciers de l'entrepreneur.

Sur l'initiative de sa commission des lois, le Sénat avait donc très largement réécrit les dispositions relatives au nouveau statut de l'entrepreneur individuel.

Tout en revenant à une rédaction plus proche de celle du Gouvernement, l'Assemblée nationale a conservé certains de nos apports, auxquels nous tenions particulièrement, notamment une règle d'articulation entre le nouveau statut et les régimes matrimoniaux, afin d'apporter toute la sécurité juridique souhaitable aux entrepreneurs individuels mariés sous le régime de la communauté ; une règle selon laquelle la dualité patrimoniale n'est opposable aux créanciers qu'à compter du moment où l'entreprise a une existence publique, notamment du fait de son immatriculation ; plusieurs dispositions visant à clarifier les règles applicables en cas de transfert universel du patrimoine professionnel, dans l'intérêt de l'auteur du transfert, de son bénéficiaire et de leurs créanciers et débiteurs ; enfin, une clarification des règles applicables en cas de cessation d'activité.

Sur deux autres points, les discussions très constructives que j'ai eues avec Mme Verdier-Jouclas en vue de cette commission mixte paritaire nous conduiront à vous proposer une rédaction commune.

Le premier concerne la charge de la preuve en cas de contentieux sur l'appartenance d'un bien au patrimoine professionnel ou au patrimoine personnel. Le Sénat avait imaginé un système de présomptions fondé sur une *summa divisio* entre meubles et immeubles. Après réflexion, nous vous proposons d'instituer une règle plus simple, qui attribue à l'entrepreneur individuel, en cas de saisie, la charge de prouver que le bien saisi n'appartient pas au gage du créancier saisissant. Cette répartition de la charge de la preuve nous paraît équitable, car c'est l'entrepreneur qui disposera des éléments comptables et d'inventaire permettant d'établir la consistance de chacun de ses deux patrimoines. C'est également la solution la plus conforme aux principes généraux de notre procédure civile.

Le second point concerne le formalisme de la convention de renonciation au bénéfice de la séparation des patrimoines. Le délai de réflexion de sept jours, prévu par le projet de loi initial, avait paru trop long au Sénat pour les engagements de faible montant. Nous vous proposerons finalement que ce délai puisse être réduit à trois jours, en contrepartie d'un durcissement des autres conditions de forme : plus exactement, la convention ne sera valable que si elle est revêtue d'une mention obligatoire, qui devra être fixée par décret.

Enfin, je me félicite que l'Assemblée nationale ait partagé notre volonté d'inscrire directement dans la loi les conditions dans lesquelles les procédures d'insolvabilité prévues par le code de commerce et le code de la consommation pourront s'appliquer à l'entrepreneur individuel. Sur ce point, nous vous proposerons aussi diverses améliorations.

J'en viens maintenant au second sujet sur lequel ont porté nos discussions, à savoir l'habilitation accordée au Gouvernement pour réformer le régime de l'exercice sociétaire des professions libérales réglementées, qui fait l'objet de l'article 6 du projet de loi.

Le Sénat avait supprimé cette habilitation, en raison de son caractère excessivement vague, mais aussi et surtout parce qu'il s'agit d'un sujet éminemment politique, qui mérite toute l'attention du Parlement et qui a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses discussions lors des dernières réformes législatives.

L'Assemblée nationale a rétabli l'habilitation, tout en en restreignant le champ, puisqu'elle a exclu toute modification des règles relatives à la détention du capital des sociétés de professionnels libéraux. Ce fut le point le plus épineux de nos discussions en vue de la commission mixte paritaire.

Nous vous proposerons une rédaction de compromis qui ne me satisfait pas entièrement, mais qui préserve l'essentiel : le Gouvernement ne pourra pas, par voie d'ordonnance, élargir la part du capital ou des droits de vote que des investisseurs étrangers au monde des professions libérales peuvent détenir au sein d'une société d'exercice libéral. C'est, selon moi, la moindre des garanties. Si jamais il venait à l'esprit d'un futur gouvernement de permettre à des fonds d'investissement d'acquérir le contrôle de sociétés titulaires d'offices notariaux, par exemple, ou encore de sociétés de médecins, la moindre des choses est que le Parlement soit appelé à se prononcer.

Enfin, le dernier sujet qui relevait de la commission des lois du Sénat, à savoir la réforme de la discipline des experts-comptables, ne faisait l'objet d'aucune divergence de fond entre nos deux assemblées.

**Mme Frédérique Puissat, sénateur.** – Au Sénat, l'examen des articles 9 et 10 du projet de loi avait été délégué au fond à la commission des affaires sociales. Mme Verdier-Jouclas ayant bien rendu compte du compromis trouvé sur ces articles avec l'Assemblée nationale, je ne reviendrai pas sur l'ensemble des sujets. Je remercie Jean-Noël Barrot, co-rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, avec lequel j'ai longuement discuté de la mise en application de l'article 10.

L'article 9 *bis*, qui avait été introduit en séance par le Sénat, visait à valoriser les solutions assurantielles contre la perte d'emploi subie destinées aux travailleurs indépendants, notamment celle que propose l'Association pour la garantie sociale des chefs et des dirigeants d'entreprise (GSC). Ce sujet a été intégré dans le rapport prévu à l'article 9 ; nous avons donc accepté de maintenir la suppression de l'article.

Je regrette le dépôt tardif à l'Assemblée nationale d'un amendement à l'article 10 portant sur les modalités de recouvrement et l'affectation des contributions à la formation professionnelle des exploitants agricoles. Nous n'avons pas pu organiser d'auditions sur le sujet : la CCMSA, sollicitée en urgence, n'y est pas opposée sur le principe, mais souhaite que soient faits quelques ajouts. Je n'ai pas souhaité cosigner la proposition de rédaction correspondante, car j'estime que la question aurait mérité d'être approfondie.

Le Sénat avait prévu une entrée en vigueur du dispositif de l'article 10 le 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour sécuriser les conséquences financières de la fusion des conseils de la formation des CMA et du Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale (Fafcea). Nous avons accepté que la date soit avancée au 1<sup>er</sup> septembre 2022, car le Gouvernement nous a rassurés quant à la capacité du futur fonds d'assurance formation à absorber les engagements financiers passés et à venir. Il serait bon que le ministre confirme ce point en séance.

**M. Serge Babary, sénateur.** – Nous sommes parvenus à un accord entre les deux chambres sur les différentes dispositions dont était saisie au fond la commission des affaires économiques du Sénat.

Il s'agit de l'article 7, relatif à l'ordonnance de refonte du code de l'artisanat dont nous avons raccourci le délai d'habilitation, et de l'article 12, qui porte sur le dialogue social au sein du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Ces articles, ainsi que l'article 7 *bis* introduit par le Sénat, n'ont pas soulevé de difficultés particulières. Je me réjouis donc de nos convergences de vues sur ces sujets. Le code de l'artisanat sera enfin actualisé, et le réseau des CCI pourra surmonter le blocage de ses élections internes.

#### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs proposent d'adopter l'article 1<sup>er</sup> dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles et de l'adoption de deux propositions communes de rédaction.

*La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.*

*La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### *Article 1<sup>er</sup> ter (supprimé)*

*L'article 1<sup>er</sup> ter est supprimé.*

#### *Article 2*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### *Article 3*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.*

#### *Article 3 bis (supprimé)*

*L'article 3 bis est supprimé.*

#### *Article 4*

*La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.*

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

**Article 5**

*L'article 5 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 6**

*La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.*

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

**Article 7**

*L'article 7 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 9**

*La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.*

*La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.*

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

**Article 9 bis (supprimé)**

*L'article 9 bis est supprimé.*

**Article 10**

*La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.*

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 11**

*L'article 11 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de modifications rédactionnelles.*

**Article 11 bis A (nouveau)**

*L'article 11 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 11 bis (nouveau)**

*L'article 11 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 12**

*L'article 12 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 12 bis (nouveau)**

*L'article 12 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 13**

*L'article 13 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 14**

*La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.*

*La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.*

*L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 15 (nouveau)**

*L'article 15 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 16 (nouveau)**

*L'article 16 est supprimé.*

**Article 17 (nouveau)**

*L'article 17 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante.*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Je vous remercie et salue de nouveau le travail réalisé par les rapporteurs.

*La réunion est close à 18 h 35.*

**Lundi 31 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat -

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à démocratiser le sport, à améliorer la gouvernance des fédérations sportives et à sécuriser les conditions d'exercice du sport professionnel**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à démocratiser le sport, à*

*améliorer la gouvernance des fédérations sportives et à sécuriser les conditions d'exercice du sport professionnel se réunit au Sénat le lundi 31 janvier 2022.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Laurent Lafon, sénateur, président, de M. Bruno Studer, député, vice-président, de M. Michel Savin, rapporteur pour le Sénat et de Mme Céline Calvez, rapporteure pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. Laurent Lafon, sénateur, président.** – En préambule à nos travaux, je tiens à rappeler que le texte commun que nous pourrions élaborer à l'occasion de cette réunion devra être en mesure d'être adopté par les deux assemblées. Rien ne servirait, en effet, que cette commission mixte paritaire (CMP) adopte des dispositions susceptibles d'être rejetées ensuite par l'une ou l'autre de nos chambres.

Je rappelle, à cet égard, qu'il reste 90 articles en discussion, dont 61 ont été ajoutés lors de l'examen du texte par le Sénat. Ces éléments chiffrés ne traduisent pas l'existence de profondes divergences de vues entre nos deux assemblées sur cette proposition de loi. Si le Sénat a tenu à enrichir ce texte, nous souscrivons, bien entendu, à ses principaux objectifs, qu'il s'agisse de démocratiser le sport en France, d'améliorer la gouvernance des fédérations sportives ou de sécuriser les conditions d'exercice du sport professionnel. Malheureusement, quelques points durs, en particulier l'article 1<sup>er</sup> *quinquies* C, ont empêché nos rapporteurs d'avancer vers un compromis au cours des derniers jours.

J'invite chacun d'entre nous à présenter ses arguments afin de nous permettre, à l'issue de la discussion générale, de nous accorder sur le sort de cette CMP.

**M. Bruno Studer, député, vice-président.** – Je remercie le président Laurent Lafon de son accueil et de la préparation de cette CMP.

Au fil de son examen par nos deux assemblées, la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France, qui comptait initialement 12 articles, a pris de l'ampleur, pour atteindre aujourd'hui pas moins de 90 articles. De très nombreux sujets nouveaux ont été ouverts, en relation plus ou moins directe avec l'objet initial du texte.

Je comprends bien que la thématique sportive, qui nous tient tous à cœur, ait intéressé de nombreux acteurs et inspiré de très nombreux amendements, dans le but d'élaborer la grande loi sur le sport que beaucoup attendaient depuis un certain nombre d'années.

J'aurais sincèrement souhaité que nous puissions nous accorder sur un texte commun, quitte à faire des concessions de part et d'autre, mais je crains que quelques articles ne traduisent des divergences de vues telles qu'elles ne puissent se résoudre par des rédactions de compromis. Comme vous, monsieur le président, je souhaite que la discussion générale et tout d'abord les interventions des rapporteurs pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale, nous permettent de nous déterminer sur le sort de cette commission mixte paritaire.

**Mme Céline Calvez, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Nous voici réunis pour élaborer un texte de compromis sur cette proposition de loi que nous avons déposée le 26 janvier 2021.

Celle-ci était initialement composée de 12 articles, adoptés à la quasi-unanimité par l'Assemblée nationale. Elle a été étoffée au cours de son examen par celle-ci, mais le Sénat l'a ensuite considérablement enrichie.

L'objectif premier du texte est bien de démocratiser l'accès à une pratique sportive en France, que celle-ci soit spontanée, scolaire, associative ou prescrite pour des raisons de santé. C'est en promouvant l'accès au sport et à ses infrastructures, en sensibilisant les Français aux bienfaits du sport que nous les conduirons dès leur plus jeune âge sur le chemin des stades et des gymnases.

Chers collègues sénateurs, si certains articles s'éloignent, selon nous, de considérations purement sportives et de notre souhait de développer la pratique du sport, permettez-moi de saluer les avancées apportées par votre assemblée, qui a enrichi notre dispositif sur bien des points, sur lesquels nous ne reviendrons pas en nouvelle lecture si la CMP n'était pas conclusive.

Je pense notamment aux maisons sport-santé, au développement de l'activité physique adaptée (APA), au sport à l'école ou en entreprise. Vous avez également adopté de nouveaux dispositifs destinés à lutter contre la violence dans les stades. Les réflexions que vous avez pu mener sur la société commerciale peuvent également apporter de nouvelles garanties au dispositif.

Je salue ces avancées, mais elles renforcent notre regret, partagé me semble-t-il, de voir notre discussion achopper sur des points fondamentaux.

Ainsi, si les instances sportives ont parfois pu démontrer, ces dernières années, une volonté d'améliorer la parité de leurs instances dirigeantes, la situation doit encore évoluer en profondeur.

Sur ces différents sujets, l'Assemblée nationale a adopté des dispositifs pour que les choses progressent, en collaboration avec le mouvement sportif.

Reste l'article sur l'interdiction des signes religieux ostensibles, qui n'a pas sa place dans cette proposition de loi. Il s'agit, selon nous, d'un cavalier, à double titre. Premièrement, il nous paraît irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. Deuxièmement, il ne s'insère pas dans l'ordonnancement législatif – je pense notamment à la loi confortant le respect des principes de la République, qui prévoit la souscription d'un contrat d'engagement républicain et dont le décret est paru le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Sur tous les autres sujets, je crois que nous pouvions surmonter nos divergences de vues, comme l'ont montré les travaux préparatoires à cette réunion, qui auraient d'ailleurs pu être plus approfondis s'il n'y avait pas eu une condition posée dès le départ. Nous nous accordons sur de nombreux points. Je regrette d'autant plus que nous ne puissions pas relever les défis qui sont devant nous, et l'issue vers laquelle semble s'acheminer cette CMP.

**M. Michel Savin, rapporteur pour le Sénat.** – Le Sénat a adopté, le 19 janvier dernier, un texte largement enrichi par rapport à celui qui avait été examiné – et déjà modifié – par les députés.

Le texte que nous examinons ce soir n'a donc plus tout à fait le même périmètre, même si, pour l'essentiel, ses objectifs sont les mêmes : démocratiser le sport, améliorer la

gouvernance des fédérations sportives et sécuriser les conditions d'exercice du sport professionnel. Nous avons d'ailleurs modifié le titre pour tenir compte de ces trois aspects.

Le travail du Sénat est le fruit d'un long cycle d'auditions que nous avons commencé en septembre dernier. Nous avons entendu tous les acteurs qui le souhaitent et nos échanges ont été particulièrement fournis avec le mouvement sportif, notamment avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

Notre travail a été conduit dans un esprit de dialogue continu avec la ministre des sports et avec des contacts réguliers avec les députés, dans l'objectif de trouver un accord en CMP. Je remercie Mme la rapporteure pour l'Assemblée nationale, qui vient de saluer l'énorme travail que nous avons réalisé ces dernières semaines.

Notre texte n'est pas parfait, mais il a ouvert plusieurs chantiers, dont nous savons qu'ils ne sont pas tous simples à mener, en particulier dans le cadre d'une proposition de loi.

Nous pensons cependant que plusieurs apports méritent d'être préservés, notamment s'agissant du sport-santé. Le Sénat a tout d'abord encadré l'ouverture de la prescription d'activité physique adaptée à de nouveaux publics, tout en facilitant son déploiement dans le cadre du parcours de soins coordonné. Ont ainsi été introduits la garantie d'une dispensation de l'APA par des professionnels qualifiés ; le principe d'une formation des médecins à la prescription d'APA ; la possibilité du renouvellement et de l'adaptation de la primoprescription médicale d'APA par les masseurs-kinésithérapeutes. La Haute assemblée a ensuite formalisé l'existence des maisons sport-santé dans la loi et défini un socle de missions communes. En effet, sans une meilleure structuration de la filière, l'APA ne pourra pas se déployer à une plus large échelle sur l'ensemble du territoire.

Le Sénat a également adopté plusieurs dispositions favorisant la pratique d'activités physiques et sportives en entreprise : il a intégré cette thématique dans le champ de la négociation annuelle sur la qualité de vie au travail ; il a permis aux entreprises d'inscrire le sport comme raison d'être ; il a rendu obligatoire la création de douches dans les nouvelles constructions de bureaux ou de bâtiments industriels.

D'autres apports à préserver concernent la pratique du sport pour tous. Nous avons souhaité renforcer la pratique du sport à l'école avec l'instauration d'une pratique quotidienne d'activités physiques et sportives en primaire ; l'inscription dans les programmes du primaire de l'aisance aquatique ; une meilleure formation des enseignants ; le recours aux plans éducatifs territoriaux pour construire un parcours sportif intégrant tous les temps de l'enfant, solution qui nous a semblé préférable à celle de l'alliance éducative territoriale, laquelle revient à minorer la place du sport.

Le Sénat a également souhaité faciliter la conciliation entre études et poursuite d'un sport à haut niveau pour les élèves et les étudiants.

Le manque d'équipements est un frein à la pratique sportive. Nous avons précisé et harmonisé votre dispositif relatif à l'aménagement d'un accès indépendant en cas de construction d'un nouvel établissement scolaire ou de rénovation importante d'un équipement sportif scolaire.

Chacun le sait, le rôle des bénévoles est essentiel pour faire vivre le monde associatif sportif. À défaut de pouvoir faire plus, en raison de l'irrecevabilité financière, nous

avons instauré une charte pour valoriser et accompagner l'engagement bénévole dans les associations sportives.

Enfin, toujours au titre I<sup>er</sup>, nous avons clarifié la responsabilité des gardiens d'espaces naturels afin de ne pas pénaliser le développement du sport nature.

Je reviendrai dans un instant sur les dispositions du titre II qui font encore débat, mais je souhaite mentionner les avancées réalisées par ailleurs.

Le mode d'élection des présidents et des instances dirigeantes a été précisé pour ne pas exclure certaines structures non associatives, tandis qu'un nouvel article prévoit que les fédérations devront se prononcer sur le principe et le montant de l'indemnité des présidents à l'issue de leur désignation.

Un autre apport important du Sénat concerne les modalités de contrôle des conflits d'intérêts. Pour ne pas paralyser le fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), nous proposons que le comité d'éthique de chaque fédération soit chargé de demander des déclarations d'intérêts à certains dirigeants sportifs.

Au titre III, nous aurions pu craindre de ne pas nous entendre sur la société commerciale chargée de négocier au mieux les droits audiovisuels. Le dialogue conduit avec le ministère des sports, en lien avec les députés, a permis d'apporter des garanties indispensables afin de préserver le rôle de la fédération délégataire dans cette évolution du sport professionnel.

Le Sénat a également adopté un article qui prolonge de trois à cinq ans le premier contrat professionnel, en entourant cette disposition de nombreuses précautions pour préserver les intérêts des jeunes joueurs.

Deux articles ont permis de consolider la place du sport sur les chaînes gratuites en clair à un moment où le risque que le sport soit réservé aux chaînes payantes est réel.

Le Sénat a également souhaité rappeler la nécessité d'avancer pour mieux valoriser l'image des sportifs professionnels. C'est un élément essentiel du renforcement du modèle du sport professionnel.

Notre assemblée a, enfin, souhaité adopter plusieurs dispositions pour mieux lutter contre la violence dans les stades. L'article 11 *bis* A instaure le principe d'une amende forfaitaire afin de mieux sanctionner certains comportements dans leur enceinte, tandis que deux articles nouveaux permettent l'utilisation de scanners à leur entrée et l'ajout de photos sur les fichiers d'interdits de stade transmis aux clubs.

J'en viens maintenant aux trois sujets qui ont concentré notre attention ces derniers jours et sur lesquels des efforts particuliers restent nécessaires pour permettre de converger vers un texte commun.

Concernant la parité dans les fédérations tout d'abord, nous partageons l'objectif d'avancer rapidement vers la parité intégrale, dès 2024 quand cela est possible, mais nous proposons que celle-ci ne devienne obligatoire qu'en 2028 dans les fédérations qui font face aux déséquilibres les plus importants. La rédaction adoptée par le Sénat tient compte des réalités, quand la ministre semble rester attachée à l'affirmation d'un principe. Je rappelle qu'aujourd'hui de nombreuses fédérations n'arrivent pas à respecter la loi en matière de parité

dans leurs instances de direction. Un renforcement des exigences sans discernement ne fera donc qu'affaiblir la portée de la loi, puisqu'elle ne pourra pas être mise en œuvre partout dans le délai imparti. Nous devons trouver le bon équilibre entre l'affirmation d'un principe et les conditions de sa mise en œuvre. Sur ce point, et après en avoir discuté avec le comité national olympique, nous sommes prêts à rejoindre la position des députés. Il faudra prévoir un accompagnement pour recruter et former les dirigeants.

Le deuxième sujet de débat concerne la limitation du nombre des mandats des présidents de fédération sportive. Nous partageons, là encore, la conviction que le monde a changé et qu'il est essentiel de renouveler plus fréquemment les dirigeants pour dynamiser le fonctionnement des fédérations. Cependant, il est toujours délicat que le législateur s'immisce dans le fonctionnement des fédérations sportives. Non seulement la loi garantit l'autonomie des associations par rapport à l'État, mais le mouvement sportif s'est aussi vu reconnaître son indépendance par rapport aux pouvoirs publics. J'ajoute qu'une telle restriction du nombre de mandats, notamment pour les instances régionales, est unique dans le monde associatif, puisque rien de tel n'existe pour les associations politiques, culturelles ou encore éducatives.

J'en viens maintenant au point qui s'est révélé le plus sensible lors du débat au Sénat, à savoir l'application du principe de laïcité dans le sport. Vous venez, madame la rapporteure pour l'Assemblée nationale, d'évoquer un cavalier législatif. Permettez-moi d'exprimer une certaine surprise, puisque vous m'avez proposé un amendement sur le sujet voilà encore deux jours.

Plus de quinze ans après son adoption, la loi encadrant le port de signes religieux à l'école a démontré son utilité et sa légitimité. L'école a été préservée des incursions fondamentalistes qui se sont multipliées. Des problèmes existent, mais une digue a été construite, qui permet aux enseignants de faire leur métier. Faute de pouvoir investir l'école, ces courants religieux radicalisés se sont reportés sur d'autres terrains, en particulier le sport. Comme il y a vingt ans, la tentation est grande de minimiser le problème pour ne pas stigmatiser certains enfants ou une pratique religieuse en particulier, mais l'expérience a montré que la faiblesse était toujours mauvaise conseillère en la matière.

Le Sénat a adopté un article 1<sup>er</sup> *quinquies* C, qui pose le principe de l'interdiction du port des signes religieux dans le sport fédéral. J'ai entendu les interrogations des députés sur les conditions exactes d'application de cet article. Notre intention n'était pas de viser toutes les activités sportives ni, bien entendu, de créer une obligation qui pourrait s'imposer aux sportifs étrangers venant participer à des compétitions sportives sur notre territoire. C'est la raison pour laquelle je vous ai proposé une nouvelle rédaction de cet article, qui, à la fois, circonscrit davantage le périmètre du dispositif afin de le limiter aux compétitions officielles et, sur le modèle de la loi de 2004, prévoit une phase de dialogue qui serait confiée au comité d'éthique avant toute décision.

Il y a aujourd'hui urgence à agir pour préserver le sport de toute entreprise de prosélytisme politique sous couvert de religion, conformément à l'esprit de la Charte olympique. Je forme le vœu que nous trouvions un accord également sur ce sujet, auquel nous accordons une importance toute particulière.

**M. Jean-Jacques Lozach, sénateur.** – Nous parvenons à un moment important de l'examen de cette proposition de loi.

Les membres de notre groupe ont contribué, comme nos collègues de l'Assemblée nationale, à l'enrichissement du texte lors de la navette parlementaire, concernant les APA dans les établissements sociaux et médico-sociaux ; les formations dans les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) à la promotion des activités physiques et sportives (APS) ; l'APS en milieu socioprofessionnel ; la prolongation potentielle jusqu'à cinq ans du premier contrat professionnel sous conditions et en vertu de la négociation collective ; l'assouplissement pour les personnes majeures du certificat médical de non-contre-indication ; la prise en compte, dans le recensement des équipements sportifs (RES), des structures internes aux établissements scolaires ; l'élargissement du réexamen dans le cadre de Parcoursup pour certains sportifs de haut niveau. Je n'oublie pas la reprise, par notre proposition de loi, de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives. Bien sûr, nous souhaitons que le plus grand nombre possible de ces propositions soient retenues dans la loi qui sera promulguée.

Un certain nombre de points de désaccord ont été mentionnés, de nature différente et d'intensité diverse.

Il faudra bien que l'on trouve un compromis sur certains points de désaccord. Je pense en particulier à la création d'une association sportive (AS) dans chaque école. Il me semble, d'ailleurs, qu'une coquille figure à l'article 3 *bis* B, qui dispose qu'une association sportive est créée dans tous les établissements du « second » – et non du « premier » degré.

Il faudrait également régler les désaccords sur les conditions de création d'une société commerciale par une ligue sportive professionnelle, les relations avec les collectivités territoriales, la création d'un droit à l'image collective (DIC) reformaté – je ne reviens pas sur l'intitulé de la proposition de loi.

Cependant, le débat se focalise essentiellement autour de trois points.

Pour ce qui est de la limitation du cumul dans le temps pour les présidences d'exécutif, nous ne nous appuyerons pas sur une vision élastique de la liberté associative ou de l'autonomie du mouvement sportif pour remettre en cause la proposition issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Concernant la parité, nous souscrivons très largement au texte de nos collègues députés, amendé, depuis, par le Gouvernement, même si nous allons un peu plus loin, notamment au niveau du CNOSF et du Comité paralympique et sportif français (CPSF). C'est par pragmatisme que nous considérons que, pour obtenir une parité réelle en 2028, il faut retenir l'objectif de 2024.

Enfin, sur la question de la laïcité dans le sport, il existe des divergences majeures entre nous. Pour ma part, j'estime que le sport sortira grand perdant si l'on met ce sujet au centre du débat. Nous préférons « positiver » : le club doit d'abord être vu comme une structure d'émancipation individuelle, de brassage collectif, d'insertion et d'intégration sociale et professionnelle, plutôt que comme une sorte de bunker qui serait assiégé, menacé par des forces obscurantistes, facteurs de communautarisme et d'aliénation.

Nous croyons aux valeurs intégratrices du sport, raison pour laquelle, le moment venu, nous le défendrons comme un outil de fraternité laïque et d'intégration républicaine.

**M. Éric Diard, député.** – Je souhaite revenir sur l'article 1<sup>er</sup> *quinquies* C.

Pour avoir rédigé un rapport sur le sujet, nous nous sommes aperçus, avec mon collègue du groupe La République en Marche Éric Poulliat, que le sport, qui est normalement le lieu emblématique du savoir-vivre ensemble et de l'intégration, est malheureusement devenu, ces dernières années, un foyer de radicalisation. Les services de renseignement ont détecté, en novembre 2020, 127 associations sportives ayant une relation avec un mouvement séparatiste.

Notre préconisation n° 35 avait d'ailleurs obtenu l'aval de presque tous les partis politiques représentés au sein de notre hémicycle. Elle répondait à un souhait ardent des différentes fédérations. En effet, depuis une mesure de simplification contenue dans une ordonnance du 23 juillet 2015, l'affiliation sportive à une fédération vaut agrément. Auparavant, toutes les associations sportives désirant être agréées devaient passer par un arrêté préfectoral, même si elles étaient déjà affiliées à une fédération agréée. Bien évidemment, certaines associations pratiquant des sports quelque peu folkloriques ou des sports de combat moins connus s'affiliaient à plusieurs fédérations pour passer entre les radars, les responsables de fédération n'ayant pas les moyens de contrôler ces associations. L'amendement qui reprenait notre proposition avait été validé par le ministre de l'éducation nationale mais la ministre des sports s'y est malheureusement montrée défavorable.

M. Savin propose de limiter le dispositif aux compétitions officielles et de prévoir une concertation avant toute décision. J'approuve son geste.

Toutefois, je veux, premièrement, rappeler que la fédération de boxe a estimé qu'il n'était pas grave que, le 18 février 2021, lors d'une rencontre organisée à Argenteuil opposant l'équipe de France à l'équipe d'Italie, une boxeuse française ait combattu avec des vêtements religieux – c'était la première fois qu'un membre de l'équipe nationale se produisait avec un hidjab –, puisqu'il s'agissait d'une compétition non officielle.

Deuxièmement, je veux citer M. Jean-Pierre Siutat, président de la Fédération française de basketball : « C'est compliqué. J'ai demandé plusieurs fois une ligne directrice au ministère. De plus en plus de jeunes filles sont voilées et les clubs exercent une très forte pression pour les faire jouer voilées. »

**Mme Maud Petit, députée.** – Je souhaite relever quelques points du texte qui appellent, selon moi, des précisions. Afin de favoriser le développement du sport en entreprise, vous imposez l'installation de vestiaires et de douches dans les nouvelles constructions. Mais pourquoi avoir choisi la contrainte plutôt que l'accompagnement ?

À l'article 8 *ter*, le Sénat a restreint la participation des sportifs ultramarins aux compétitions internationales à caractère régional. C'était pourtant une demande des ligues et des clubs ultramarins.

Par la voix de leurs associations, les arbitres demandent à bénéficier du même statut que les sportifs de haut niveau.

**M. Laurent Lafon, sénateur, président.** – Dans la mesure où il demeure un point sur lequel nous ne trouvons pas d'accord, je suis d'avis de ne pas lancer de débat sur tous les points du texte : cela ne serait pas utile.

**M. Michel Savin, rapporteur pour le Sénat.** – En effet, un seul point pose problème.

**Mme Céline Calvez, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Pourriez-vous nous repréciser la position du Sénat sur la parité ?

**M. Michel Savin, rapporteur pour le Sénat.** – Comme l'Assemblée nationale, le Sénat propose d'appliquer la parité en 2024 pour les instances dirigeantes nationales et en 2028 pour les instances dirigeantes régionales. Nous constatons cependant que certaines fédérations ne sont même pas en capacité de respecter les règles actuelles. Or, il n'y a pas de sanction, c'est du simple affichage. Il est donc crucial de prévoir des mesures d'accompagnement. Le CNOSF et les fédérations se sont engagés à recruter, accompagner et former leurs futurs dirigeants : nous faisons donc confiance au monde du sport et nous nous rallions à la position de l'Assemblée nationale.

**M. Laurent Lafon, sénateur, président.** – Force est de constater que, sur un point, nos positions sont trop éloignées pour aboutir à un texte commun.

**M. Bruno Studer, député, vice-président.** – Alors que nos deux commissions étaient coutumières des accords en commission mixte paritaire, je constate ce soir que nos positions divergent, y compris sur la question de la parité. Certains apports du Sénat sont positifs et nous saurons en tenir compte mais la navette doit se poursuivre, afin qu'un texte soit adopté avant la fin de la mandature.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à démocratiser le sport, à améliorer la gouvernance des fédérations sportives et à sécuriser les conditions d'exercice du sport professionnel.*

*La réunion est close à 18 h 05.*

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 18 h 05.*

**Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 20 heures.*

**Mardi 1<sup>er</sup> février 2022**

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 20.*

## **Commissions mixtes paritaires sur la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte et sur la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande du Premier ministre, les commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et de la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte, se réunissent à l'Assemblée nationale le mardi 1<sup>er</sup> février 2022.*

*Elles procèdent tout d'abord à la désignation de leur bureau commun, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, M. François-Noël Buffet, sénateur, vice-président, M. Sylvain Waserman, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et Mme Catherine Di Folco, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

*Les commissions mixtes paritaires procèdent ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – La proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte et la proposition de loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte ont été déposées respectivement le 21 et le 15 juillet 2021 sur le bureau de l'Assemblée nationale par M. Sylvain Waserman et les membres des groupes LaRem, MoDem et Agir ensemble. Elles ont été adoptées par l'Assemblée nationale le 10 novembre 2021 et par le Sénat le 20 janvier dernier.

La proposition de loi ordinaire comptait à l'origine treize articles. À l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, elle en comportait dix-huit, dont un supprimé. Elle en comptait vingt après avoir été examinée au Sénat, dont six adoptés ou supprimés conformes. Quatorze articles restent donc en discussion.

S'agissant de la proposition de loi organique, elle comportait à l'origine deux articles. Elle en comptait trois après son examen à l'Assemblée nationale et quatre après le vote du Sénat, dont un adopté conforme. Trois articles restent donc en discussion.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour le Sénat.** – En préambule, je tiens à remercier mon homologue de l'Assemblée nationale, M. Waserman. Nous avons eu, à plusieurs reprises, des échanges approfondis et constructifs pour préparer cette commission mixte paritaire. Chacun a fait l'effort de comprendre les arguments de l'autre et fait les concessions nécessaires. Nous sommes donc en mesure de vous proposer un texte de compromis.

Dans l'ensemble, et en dépit de quelques motifs d'insatisfaction, j'ai le sentiment que nous sommes parvenus à un résultat équilibré et raisonnable. Nos divergences étaient bien moindres que certains, notamment dans la presse, ont voulu le faire croire. Le Sénat a unanimement approuvé le principe d'une réforme visant à améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte. Relativement récent – il date de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite

loi Sapin II – celui-ci présentait des imperfections, énumérées notamment dans le rapport de MM. Gauvain et Marleix, que je salue particulièrement.

Nous avons approuvé toutes les mesures préconisées par ce rapport : la suppression du critère de désintéressement du lanceur d'alerte, qui laisse une marge d'appréciation importante et sans doute excessive au juge ; la suppression de l'obligation, pour le lanceur d'alerte, d'effectuer d'abord un signalement par la voie interne avant de s'adresser à une autorité externe ; le renforcement de l'accompagnement juridique et financier des lanceurs d'alerte.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a fait le choix d'aligner systématiquement le régime de droit français de protection des lanceurs d'alerte sur les règles prévues par la directive du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Cette orientation, nous semble-t-il, ne s'imposait pas, dès lors que le champ d'application de la directive est nettement plus limité. Toutefois, le Sénat, pour l'essentiel, a souscrit à ce choix, dans un souci de simplicité.

Nos divergences portaient principalement sur trois points.

En premier lieu, l'Assemblée nationale a choisi d'étendre aux personnes morales de droit privé à but non lucratif la protection accordée aux facilitateurs, qui aident les lanceurs d'alerte dans leurs démarches. Il s'agit là d'une surtransposition, la directive ne visant, parmi les facilitateurs, que les personnes physiques.

Il nous semble que la portée de cet ajout ne doit pas être exagérée. Qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, à but lucratif ou non, les personnes qui aident un lanceur d'alerte bénéficient de plein droit, en tant que complices, de l'irresponsabilité pénale accordée aux lanceurs d'alerte. Elles n'ont pas besoin, pour cela, du label de facilitateur. De même, la responsabilité civile d'une personne physique ou morale ne saurait être engagée du seul fait qu'elle a aidé une autre personne à accomplir une démarche que la loi autorise.

Le statut de facilitateur a donc pour seul intérêt d'étendre aux personnes concernées l'interdiction, pénalement sanctionnée, de prendre certaines mesures de représailles. Or les mesures de représailles visées par la directive et par la proposition de loi ne peuvent, pour la plupart d'entre elles, concerner que des personnes physiques. En somme, la plus-value de l'ajout des personnes morales à but non lucratif parmi les facilitateurs ne nous a pas paru évidente.

En revanche, elle nous a semblé constituer un mauvais signal, alors que de nombreuses inquiétudes s'expriment sur les menées d'associations activistes, qui n'hésitent pas à braver la loi et à porter atteinte à toutes sortes d'intérêts légitimes au nom du droit d'alerte. Toutefois, dans un souci de compromis et parce que notre divergence était essentiellement d'ordre symbolique, j'ai accepté de me rallier sur ce point à la rédaction de l'Assemblée nationale.

Notre deuxième point de divergence portait sur les conditions dans lesquelles un lanceur d'alerte peut divulguer publiquement les informations dont il dispose, tout en bénéficiant du régime de protection. Ce point est très important, dès lors qu'il s'agit de définir un juste équilibre entre la protection des lanceurs d'alerte, la garantie des secrets protégés par la loi et la préservation de la réputation des personnes contre les alertes hâtives, infondées ou abusives.

Nous étions tous d'accord pour dire qu'un lanceur d'alerte doit pouvoir divulguer les informations dont il dispose s'il a préalablement saisi l'autorité compétente sans obtenir de réponse satisfaisante, si la saisine de l'autorité compétente l'expose à un risque de représailles, ou si celle-ci n'a aucune chance d'aboutir. Même si aucune de ces conditions n'est remplie, le lanceur d'alerte doit être en mesure de divulguer publiquement les faits, afin de parer à un danger grave et imminent, comme le prévoit la loi Sapin II. L'Assemblée nationale a choisi d'assouplir cette dernière condition, en reprenant tels quels les termes de la directive. La divulgation publique aurait ainsi été permise « en cas de danger imminent ou manifeste pour l'intérêt général, notamment s'il existe une situation d'urgence ou un risque de préjudice irréversible ».

À nos yeux, cette condition prévue par la directive est non seulement trop laxiste, mais également mal rédigée et porteuse d'insécurité juridique. Le Sénat a donc choisi de cantonner strictement l'application de cette condition de divulgation mal conçue aux violations des règles de droit européen énumérées par la directive. Pour le reste, la condition prévue par la loi Sapin II aurait continué à s'appliquer.

M. Wasserman et moi-même vous proposons une solution légèrement différente, qui consiste à maintenir les règles issues de la loi Sapin II s'agissant de la divulgation d'informations obtenues hors de tout cadre professionnel, et à nous aligner sur la directive pour le reste. J'ai accepté ce compromis pour deux raisons. Il évite d'introduire dans la loi Sapin II une nouvelle distinction sur le champ d'application des règles qu'elle énonce – à l'inverse, la distinction entre les informations obtenues dans un contexte professionnel et les autres figure déjà à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, dans la nouvelle définition du lanceur d'alerte. Par ailleurs, sur le fond, cette rédaction limite suffisamment les risques d'abus de la part d'activistes à l'affût d'information à faire fuiter. Je remercie M. Wasserman de sa proposition de réécriture et du pas qu'il a fait en direction du Sénat.

Enfin, nous avons eu une discussion assez longue sur la disposition introduite par l'Assemblée nationale et supprimée par le Sénat prévoyant que le juge, à l'occasion d'un recours contre une mesure de représailles ou d'une procédure « bâillon », puisse, après avoir alloué une provision pour frais d'instance ou pour subsides, décider à tout moment que cette provision reste définitivement acquise au lanceur d'alerte, y compris avant d'avoir jugé l'affaire au fond.

Je continue à penser que cette provision définitive présente une contradiction dans ses termes mêmes et qu'elle est profondément inéquitable. Une provision, comme son nom l'indique, est une avance, en l'espèce sur les frais et dépens qu'une partie peut se voir rembourser au terme du procès, ou sur les dommages-intérêts que l'autre partie pourrait être condamnée à lui verser.

L'Assemblée nationale a souhaité que le juge puisse décider, à tout moment de la procédure, que cette avance restera acquise au lanceur d'alerte, quand bien même il perdrait son procès. Il peut certes arriver, très exceptionnellement et par une décision spécialement motivée, que le juge mette les frais et dépens à la charge de celui qui gagne le procès. En revanche, s'agissant des dommages-intérêts, seule la partie perdante peut y être condamnée. Dire que la provision pour subsides reste acquise au lanceur d'alerte, quand bien même il est la partie perdante, équivaut à dire que la partie qui est dans son bon droit verse à l'autre des dommages-intérêts. À mon avis, on marche un peu sur la tête.

Cette solution n'est pas raisonnable. Elle va au-delà de ce que suggérait le Conseil d'État, qui n'avait évoqué l'idée d'une provision définitive qu'à propos de la provision pour frais de justice, ce qui était déjà audacieux. Je n'ai pas réussi à convaincre M. Wasserman du bien-fondé de cette argumentation. Toutefois, je n'en fais pas un point d'achoppement de cette CMP, car il s'agit d'une disposition relativement secondaire, qui sera sans doute censurée à la première occasion par le Conseil constitutionnel. L'avenir le dira.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous invite à adopter le texte de compromis que nous vous soumettons.

**M. Sylvain Wasserman, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – J'ouvrirai mon propos par des remerciements. Ce texte illustre parfaitement le rôle du Parlement.

Tout d'abord, il prend certes sa source dans le rapport que j'ai rédigé dans le cadre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et dans une directive européenne, mais aussi dans un rapport d'information de nos collègues Marleix et Gauvain analysant les limites de la loi Sapin II. Or c'est bien dans les limites de la loi en vigueur que nous puisons le nouveau texte et les idées qu'il faut faire prospérer en son sein.

Ensuite, ce texte illustre parfaitement l'intérêt du bicaméralisme. Le texte de compromis est en effet meilleur que celui adopté en première lecture par chacune de nos deux assemblées, à beaucoup d'égards. Outre les points de compromis évoqués par Mme Di Folco, il comporte plusieurs avancées majeures.

Dans le monde économique, la possibilité, pour un groupe, d'organiser une unique procédure était une véritable demande. Une réunion s'est tenue la semaine passée entre la Défenseure des droits et des avocats, qui demandaient qu'on leur permette de rationaliser tout cela. Cette idée, vous l'avez proposée, madame la rapporteure. Nous l'avons acceptée, et adaptée ensemble. Quant aux communes, elles pourront confier au centre de gestion le traitement et le recueil des signalements internes.

Une autre avancée porte sur un sujet complexe : la question de l'irresponsabilité pénale des lanceurs d'alerte. Pour en bénéficier, le lanceur d'alerte devra avoir eu connaissance de manière licite de l'information faisant l'objet du signalement ou de la divulgation. Prenons un exemple très simple, mais évocateur. Nul n'a le droit de poser des micros dans le bureau de son patron pour savoir s'il y a quelque chose à trouver et lancer une alerte. En revanche, si l'on vous montre un rapport prouvant qu'une usine déverse du mercure dans une rivière, vous avez le droit de le subtiliser pour prouver les faits dont vous avez eu licitement connaissance.

Cette clarification me semble importante pour bien faire comprendre que nous n'entrons pas dans une société de la surveillance de tout le monde par tout le monde. Il s'agit de laisser au lanceur d'alerte la possibilité d'apporter la preuve d'un fait dont il a eu licitement connaissance.

Les échanges fructueux et respectueux que nous avons eus nous ont permis de comprendre les positions des uns et des autres et de nous accorder. Ces nombreuses améliorations m'incitent à dire que, si nous avons examiné le texte en nouvelle lecture, j'aurais mis sur la table cette version de compromis. Nous franchissons aujourd'hui une étape fondamentale dans la consolidation de ce qui est à mes yeux l'un des piliers de nos systèmes démocratiques, et qui le sera de plus en plus dans les années à venir.

**M. Raphaël Gauvain, député.** – Je remercie les rapporteurs d’être parvenus à un texte d’équilibre et de compromis. Sur ce sujet des lanceurs d’alerte, les antagonismes sont forts et actifs, comme nous avons pu le constater. Il importe que le Parlement montre la voie d’équilibre entre ces points de vue divergents. Je souscris pleinement aux propos de M. Wasserman : les travaux du Sénat ont permis d’améliorer le texte.

Par ailleurs, la proposition de loi visant à améliorer la protection des lanceurs d’alerte est une bonne illustration de ce qui doit être fait en matière de construction européenne, s’agissant notamment de l’apport des parlements nationaux. Concernant la protection des données, la France a adopté une législation très protectrice, qu’elle a ensuite emmenée devant le Parlement européen, ce qui a permis d’obtenir le règlement général sur la protection des données (RGPD). Concernant la haine sur internet, la France a aussi montré le chemin de la législation en cours d’adoption à l’échelon européen. Concernant la protection des lanceurs d’alerte, la précédente majorité, dont il faut saluer le travail, a adopté un premier cadre, que nous avons ensuite porté à l’échelon européen. La France a joué à chaque fois un rôle moteur. Elle doit poursuivre en ce sens au cours des six mois de la présidence française du Conseil de l’Union européenne (PFUE).

**M. Jean-Yves Leconte, sénateur.** – Je salue à mon tour cet accord. Le compromis proposé par les rapporteurs sur les conditions de divulgation m’a convaincu car il a le mérite de la simplicité. De plus, il permet de corriger le déséquilibre dans lequel nous nous trouvons au niveau européen depuis la transposition de la directive sur le secret des affaires.

**Mme Nathalie Goulet, sénatrice.** – Je me félicite de cet accord, même s’il reste du travail à accomplir. Le dispositif ne sera complet que lorsque les lanceurs d’alerte seront protégés financièrement, car les procédures ont un coût. Il sera donc nécessaire d’inscrire des crédits dans le projet de loi de finances pour assurer la création d’un fonds de garantie pour les lanceurs d’alerte.

## PROPOSITION DE LOI

### *Article 1<sup>er</sup>*

*L’article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### *Article 2*

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

### *Article 3*

*L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### *Article 4*

*L’article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 4 bis (supprimé)**

*L'article 4 bis est supprimé.*

**Article 5**

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

**Article 6**

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

**Article 7**

*L'article 7 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 8**

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

**Article 8 bis A**

*L'article 8 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 10**

*L'article 10 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 11 bis**

*L'article 11 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 11 ter**

*L'article 11 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 12 A**

*L'article 12 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.*

**PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE****Article 1<sup>er</sup> bis**

**M. Sylvain Waserman, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Le Sénat a adopté une disposition très importante avec la création d'un poste d'adjoint au Défenseur des droits chargé de l'accompagnement des lanceurs d'alerte, au même titre qu'il en existe pour les droits des enfants ou les discriminations.

Toutefois, pour respecter l'article 40 de la Constitution, le Sénat n'a eu d'autre choix que de préciser que ce poste serait exercé bénévolement. S'agissant d'un emploi public, cela pose problème et pourrait être censuré par le Conseil constitutionnel. Il peut paraître ridicule de créer un emploi public sans rémunération mais c'était la seule solution que nous avons trouvée pour donner une dernière chance à la création de ce poste. Nous souhaitons donc que le Gouvernement, qui n'est pas soumis à la même contrainte de recevabilité financière, présente en séance un amendement visant à supprimer l'alinéa qui indique que cette fonction est exercée à titre gratuit, car nous sommes tous conscients que cet article ne fonctionne pas en l'état.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour le Sénat.** – C'est en effet le seul artifice que nous ayons trouvé pour créer ce poste demandé par la Défenseure des droits. Lorsque nous l'avons interrogée en séance, la ministre n'était pas missionnée pour accepter que cette fonction puisse donner lieu à rémunération ; elle pourra cependant trouver une solution durant la fin de la navette. Je suggère que, de notre côté comme du vôtre, nous insistions auprès d'elle sur ce point avant la dernière lecture.

**M. Jean-Yves Leconte, sénateur.** – Les nouvelles responsabilités confiées au Défenseur des droits posent de toute façon la question des moyens qui lui sont accordés. Il est essentiel que le Gouvernement lève cette contrainte financière car nous ne pouvons pas nous contenter de voter une disposition qui, en apparence, limite les moyens de cette institution : cela n'aurait pas de sens.

*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 2**

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 3**

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

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique.*

*La réunion est close à 9 h 50.*

- Présidence de Mme Chantal Deseyne, vice-présidente de la commission des affaires sociales du Sénat -

*La réunion est ouverte à 14 h 5.*

**Commission mixte paritaire sur le projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de leurs conditions d'accueil sur le territoire français se réunit au Sénat le mardi 1<sup>er</sup> février 2022.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Chantal Deseyne, sénateur, président, de Mme Françoise Dumas, députée, vice-présidente, de Mme Marie-Pierre Richer, sénatrice, rapporteure pour le Sénat, et de Mme Patricia Mirallès, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Chantal Deseyne, sénateur, président.** – Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, une commission mixte paritaire est chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français, adopté par l'Assemblée nationale le 18 novembre 2021 et par le Sénat le 25 janvier 2022.

Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de la présidente Catherine Deroche et vous indique qu'elle est remplacée comme membre titulaire par M. Laurent Burgoa.

Je me réjouis d'accueillir au Sénat des membres de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale avec qui nous avons en partage une compétence sur les anciens combattants. Je leur souhaite la bienvenue pour des travaux qui s'annoncent fructueux, nos deux rapporteures ayant beaucoup travaillé sur un texte difficile, sensible en ce qu'il touche, comme nous avons pu le constater en séance publique, à une mémoire encore vive et toujours douloureuse.

**Mme Françoise Dumas, députée, vice-présidente.** – Je me réjouis que les divergences des Règlements de nos assemblées respectives s'agissant des compétences des commissions permanentes nous réunissent aujourd'hui, tant il est rare que nous connaissions cette configuration. Je m'en félicite d'autant plus que nos rapporteures, qui ont travaillé en bonne intelligence et dans le respect, nous proposent un accord équilibré et global. Même si

ce texte ne répondra jamais à toutes les demandes – j’allais dire : « toutes les douleurs » – de la communauté harkie, il marque une étape importante du processus de reconnaissance et de réparation, engagé par le président Chirac il y a déjà plus de vingt ans.

Ce texte vient surtout concrétiser l’engagement pris par le chef de l’État le 20 septembre dernier, à l’occasion de son discours à la communauté harkie, alors unanimement salué. La navette parlementaire a permis d’en améliorer les dispositions, en particulier grâce au travail de nos deux rapporteures, dont les approches sont complémentaires – je tiens à les en remercier.

Je me félicite, tout d’abord, de l’introduction par l’Assemblée nationale, à l’article 1<sup>er</sup>, de la notion d’ « abandon », ainsi qu’au renforcement des missions de la commission nationale de reconnaissance et de réparation, instituée à l’article 3. Ce travail s’est poursuivi au Sénat où, sous votre impulsion, madame la rapporteure, le texte a de nouveau été précisé et enrichi – le Sénat l’a d’ailleurs très largement adopté.

Il me semble donc que toutes les conditions sont réunies pour permettre à notre commission mixte paritaire d’aboutir à un accord, ce dont je me félicite par avance – l’ensemble de la communauté harkie nous y oblige.

**Mme Marie-Pierre Richer, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.** – Nous sommes réunis cet après-midi afin de parvenir à un accord sur le projet de loi portant reconnaissance de la Nation et réparation des préjudices subis par les harkis.

Le texte déposé par le Gouvernement comptait initialement sept articles et l’Assemblée nationale a inséré un nouvel article en première lecture. Au terme de son examen par le Sénat, qui a inséré un article et en a adopté trois conformes, six articles restent donc en discussion.

Je tiens à remercier ma collègue rapporteure Patricia Mirallès pour nos échanges en amont de cette réunion. Les versions du texte adoptées par nos deux chambres comportent peu de divergences de fond, ce qui nous a permis d’identifier rapidement une voie de compromis de bon augure pour le résultat de nos travaux.

Le Sénat a adopté les dispositions du projet de loi en considérant que si elles allaient dans le bon sens, elles ne pouvaient en aucun cas constituer un « solde de tout compte » – nous l’avons répété à plusieurs reprises – envers les harkis et les autres membres des formations supplétives.

Ce texte contribue au devoir de reconnaissance, au devoir de réparation et au devoir de mémoire que la Nation doit à ces combattants et à leurs familles. Les avancées qu’il comporte constituent ainsi une étape sur le chemin de la réconciliation et de la mémoire, qui sera encore long.

Le Sénat a adopté l’article 1<sup>er</sup> qui consacre la reconnaissance de la Nation envers les harkis pour leur engagement ainsi que la responsabilité de l’État du fait de l’indignité des conditions d’accueil dans les camps et les hameaux. Nous avons approuvé la modification apportée par l’Assemblée nationale visant à inscrire la notion d’ « abandon » dans cet article, qui correspond bien au sort réservé aux harkis et à leurs familles.

Alors que les camps et les hameaux de forestage sont pour la plupart bien identifiés, le Sénat a souhaité préciser que la responsabilité de l’État visait des structures de

toute nature qui ont hébergé des harkis et des membres de leurs familles dans des conditions indignes. Cette précision permet notamment de viser certaines prisons qui ont été reconverties en lieux d'hébergement. Nous vous proposons donc de retenir l'article 1<sup>er</sup> dans la version du Sénat afin de conserver l'ensemble de ces apports.

Nous vous proposons également d'adopter l'article 1<sup>er</sup> *bis* dans la rédaction du Sénat, qui a précisé que la journée d'hommage national aux harkis, inscrite dans le texte à l'initiative des députés, permettra de commémorer non seulement les sacrifices des harkis, mais aussi les sévices qu'ils ont subis.

L'article 2, qui institue le mécanisme de réparation du préjudice né d'un séjour dans une structure d'accueil tel qu'un camp ou un hameau de forestage, a fait l'objet d'une adoption conforme par nos deux assemblées, de même que les articles 5 et 6.

À l'article 3, le Sénat a approuvé la création d'une commission nationale de reconnaissance et de réparation, qui statuera sur les demandes de réparation de préjudice et contribuera au travail mémoriel. Sa capacité de proposer des évolutions de la liste des structures concernées par le mécanisme de réparation, introduite par les députés, nous a semblé tout à fait pertinente. Le Sénat a modifié cet article pour apporter de plus grandes garanties d'indépendance à cette commission et clarifier la répartition des rôles entre cette instance et l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG), en rattachant notamment cette commission auprès du Premier ministre.

En outre, deux missions supplémentaires ont été assignées à cette commission. D'une part, elle devra entendre les harkis combattants qui en font la demande et pourra leur proposer toute mesure de reconnaissance appropriée. D'autre part, elle pourra proposer de faire évoluer les mesures de reconnaissance et de réparation existantes envers les harkis et les membres de leurs familles. Compte tenu de son expertise, cette commission sera parfaitement bien placée pour recommander des évolutions des dispositifs, et éclairera ainsi les futurs travaux du Gouvernement et du Parlement sur ce sujet. Nous vous proposons donc de retenir ces apports complémentaires de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Enfin, cet article prévoit que les parlementaires qui siégeront dans la commission nationale seront nommés par les commissions permanentes chargées des anciens combattants de l'Assemblée nationale et du Sénat. Nous vous proposons de supprimer ces précisions afin que chaque assemblée procède à la désignation du parlementaire qui siègera dans cette commission selon les modalités prévues par son Règlement.

Nous vous invitons à adopter l'article 4, qui précise les missions de l'ONACVG en faveur des harkis, dans la rédaction du Sénat, qui n'a apporté que des coordinations et des précisions rédactionnelles à la version adoptée par l'Assemblée nationale.

L'article 7, qui porte sur l'allocation viagère, a été modifié par le Sénat afin d'allonger de quatre à six ans la période au cours de laquelle les veuves des anciens membres des formations supplétives ou assimilés peuvent solliciter le bénéfice des arrérages de l'allocation viagère. Il s'agit d'une réelle avancée pour ces veuves que nous vous proposons de conserver en adoptant la rédaction du Sénat.

Enfin, nous vous demandons de supprimer l'article 8, inséré par le Sénat, qui prévoit une peine d'amende spécifique pour l'injure et la diffamation commises envers un ancien supplétif en raison de sa qualité. L'injure et la diffamation à l'encontre des forces

supplétives, assimilées à celles qui visent les forces armées, sont déjà punies par la loi. Lorsqu'elles sont adressées à un individu en raison de sa qualité réelle ou supposée d'ancien supplétif, le droit commun s'applique et des poursuites pénales peuvent être engagées. Il n'apparaît donc pas nécessaire de créer un régime spécifique tel que le propose cet article, qui pourrait en outre créer une rupture d'égalité devant la loi et susciter des revendications pour la création de régimes analogues concernant d'autres communautés.

Au total, nous vous proposons d'adopter un texte qui reprend la plupart des apports de nos deux assemblées : il constituera une avancée utile pour la reconnaissance et la réparation que la Nation doit aux harkis et à leurs familles.

Je tiens à remercier vivement la présidente de la commission des affaires sociales du Sénat pour sa grande confiance. Je veux également dire à mes collègues de la commission que leur implication et leur soutien sans faille ont été une force dans ce texte qui, nous l'avons bien senti dans l'hémicycle, est délicat. Celui auquel nous sommes parvenus ne comble pas toutes les attentes, loin s'en faut, tant les plaies sont encore à vif, il constitue néanmoins une nouvelle avancée. Loin d'être une fin en soi, ce projet de loi nous engage au-delà du devoir de mémoire obligatoire et absolu vis-à-vis de nos concitoyens harkis et leurs descendants.

Les déchirures nées de cette tragédie pour les enfants, les femmes et les hommes qui les ont vécues dans leur chair, dans leur cœur et demeurent dans leur mémoire, nous appellent à une impérieuse vigilance pour, je le redis, conduire à la nécessaire réconciliation.

**Mme Patricia Mirallès, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** –

Je suis heureuse d'être parmi vous aujourd'hui pour trouver un accord sur un texte qui me tient, comme vous le savez, particulièrement à cœur.

Ce projet de loi ne répond peut-être pas à toutes les frustrations, à tous les traumatismes accumulés tout au long de son histoire par la communauté harkie. Une loi le pourrait-elle du reste ?

Mais reconnaissons-le, en admettant pour la première fois une responsabilité de l'État du fait des conditions d'accueil et de vie indignes qu'ont subies les harkis ; en instituant un dispositif de réparation simple et efficace au bénéfice de ceux qui ont été privés de liberté, voire d'humanité pendant tant d'années, ce projet de loi est historique, et je suis fier de le porter en tant que rapporteure.

Je tiens à saluer ici le travail effectué par ma collègue Marie-Pierre Richer, rapporteure du Sénat, dont j'ai suivi attentivement les travaux, et qui a soutenu ce projet de loi avec ténacité et courage. Je remercie aussi la présidente de la commission de la défense de l'Assemblée nationale, Françoise Dumas, qui a joué un rôle important.

Je me félicite également que nos travaux préparatoires à cette réunion se soient déroulés dans un esprit coopératif et fécond, afin d'aboutir à une rédaction que j'estime juste, cohérente et équilibrée.

Le texte qui vous est aujourd'hui soumis permet notamment cette souplesse, cette flexibilité qui me semblent nécessaires, afin de mieux prendre en compte les situations individuelles et les cas atypiques.

Il appartiendra ainsi à la commission nationale instituée par l'article 3 de proposer toute mesure de reconnaissance et de réparation appropriée, et de signaler toute situation qui

mérite un accompagnement spécifique. La commission pourra également proposer des évolutions de la liste relative aux structures d'accueil éligibles au dispositif de réparation.

Grâce aux travaux du Sénat et de l'Assemblée nationale, la rédaction initiale du projet de loi a été enrichie, afin de répondre aux préoccupations légitimes des harkis. Je ne doute pas, dans ce contexte, que nous arrivions aujourd'hui un accord. Les harkis le méritent, et c'est une immense fierté pour moi de contribuer à cette étape historique, en espérant que, demain, nous puissions tous nous en féliciter et être fiers de prononcer le mot « harki ».

**M. Julien Aubert, député.** – Nous étions extrêmement critiques à l'égard de la première version du texte. Le Sénat, qui, comme d'habitude, a réalisé un très bon travail, l'a améliorée. Cependant, pour des raisons constitutionnelles, il n'a pu corriger le fait que le projet de loi manque globalement sa cible.

Permettez-moi de vous citer des extraits du discours du Président de la République prononcé le 20 septembre 2021, parce que tout est parti de là : « Je sais très bien ce que vont me dire les rapatriés, les appelés, nos militaires. » « C'est l'abandon militaire et c'est ensuite l'abandon et la maltraitance des familles sur notre sol. Ça, c'est une spécificité. Et donc, la reconnaissance de ces deux faits, qui sont des caractéristiques historiquement établies », qui sont des singularités de la question des Français rapatriés, « doivent être mises dans cette loi, et cette loi aura vocation, c'est son objet principal et c'est ce qui justifie un texte de loi, à mettre en place une commission nationale. » Dans l'intention, il y avait donc deux aspects : l'abandon militaire et la maltraitance.

Ce texte se focalise sur la seule maltraitance dans des camps, légèrement élargis aux prisons reconverties. Il ignore le mécontentement assez fourni d'une partie de la composante harkie – je n'aime pas beaucoup parler de « communauté » –, qui proteste contre le fait qu'il divise quand il est censé réconcilier, en triant les gens suivant la manière dont ils ont été accueillis sur le territoire français.

Même si la rédaction issue des travaux du Sénat marque des progrès par rapport à celle de l'Assemblée nationale, il me semble que, par ce refus de considérer la volonté initiale du Président de la République, qui n'est que la reconnaissance de l'Histoire, ce texte manque sa cible. Par conséquent, je ne souhaite pas que ce soit cette version qui sorte de nos travaux.

**Mme Émilienne Poumirol, sénatrice.** – Ce texte ne répond pas à l'attente de nombre de nos compatriotes harkis. Il est clivant et déçoit. Il ne concerne finalement que la moitié des 80 000 ou 90 000 harkis qui sont venus sur notre sol. Nous avons essayé d'élargir la cible au maximum – il s'agissait d'une volonté transpartisane –, mais nos amendements sont tombés sous le coup de l'article 40 de la Constitution du fait de leur incidence budgétaire.

Néanmoins, nous considérons que le texte marque une avancée, même s'il procède de la politique des petits pas. Il y avait urgence pour certains harkis. Il fallait régler la situation des veuves. La levée du délai de forclusion, qui passe de quatre à six ans, permet de rattraper les dossiers qui seraient tombés en désuétude.

Ces avancées nous paraissent suffisantes pour voter le texte, même si ce dernier comporte des manques et ne saurait, en aucun cas, être un reçu pour solde de tout compte, parce qu'il laisse de côté une trop grande partie des harkis et de leurs descendants.

Un autre point nous tenait à cœur : le rappel que les harkis sont des citoyens français. Cela nous semblait un symbole fort. Si l'inscrire dans la loi signifie que nous abandonnions les harkis – peu nombreux – d'origine tunisienne ou marocaine, nous continuons cependant de regretter que la notion de citoyens français ne figure pas dans le texte.

**Mme Jocelyne Guidez, sénatrice.** – Les préjudices subis par les harkis restent, bien sûr, très douloureux, mais on ne peut pas dire que ce projet de loi ne soit pas une avancée. À cet égard, je voudrais remercier les deux rapporteuses ainsi que Mme Darrieussecq pour le travail fructueux qui a été réalisé.

Les dispositions ont été améliorées de manière non négligeable. Cela dit, je considère que ce texte doit être considéré comme une nouvelle étape. Le travail ne s'arrête pas là : il devra continuer.

**Le groupe Union Centriste votera ce projet de loi.**

**M. Laurent Burgoa, sénateur.** – Je veux remercier la rapporteure pour le Sénat du travail important qu'elle a réalisé afin de faire évoluer le projet de loi et la rapporteure pour l'Assemblée nationale d'avoir pris en compte certaines remarques du Sénat.

Le groupe Les Républicains du Sénat votera bien évidemment le texte qui nous est présenté.

**Mme Michèle Tabarot, députée.** – Effectivement, un important travail a été réalisé, mais ce n'est pas suffisant.

Le Président de la République a affirmé une volonté politique. Tant mieux. Le texte laisse un goût amer à de nombreuses associations, toutes leurs demandes n'ayant pas été entendues. Pourtant, il suffisait de petits gestes supplémentaires pour que les choses puissent évoluer.

Nous le savons, 40 000 à 50 000 personnes restent en dehors du dispositif. J'entends qu'une commission est appelée à faire évoluer les choses, mais pourquoi ne pas avoir tout mis en œuvre pour que la loi qui sera publiée prenne en considération la situation de toutes ces personnes ? Oui, certains harkis ont vécu dans des conditions difficiles, derrière des barbelés, mais ils ont tous connu un drame terrible : l'abandon de la France, puis le retour dans un pays qui était censé être le leur et où ils ont été accueillis de manière catastrophique. On se coupe de toutes ces personnes.

La date, particulièrement sensible, du 19 mars 1962, a été ignorée dans ce texte. S'il a fallu plus de dix ans pour que l'Assemblée nationale et le Sénat la valident, c'est bien qu'il y a encore eu, après celle-ci, un nombre de morts incroyable du côté des harkis comme des pieds-noirs...

Nos frères harkis nous avaient demandé de prendre en compte les injures qui les visaient. C'est l'objet de l'article 8, dont la rédaction est contestée.

Je veux bien que l'on se félicite du travail qui a été fait, mais pourquoi rester au milieu du gué ? Nous avons là, enfin, une très belle opportunité d'avancer et de panser les plaies de la communauté harkie, qui a suffisamment souffert pour son pays, la France.

**M. Olivier Damaisin, député.** – Je tiens moi aussi à féliciter Mmes les rapporteuses. Leur travail a été très compliqué. Les auditions n'ont pas été des moments faciles.

Depuis 2017, j'ai participé aux travaux du groupe de travail sur les harkis piloté par le préfet Ceaux. Nous avons organisé de très nombreuses auditions et nous sommes allés sur le terrain. Il n'est donc pas nouveau, pour nous, de défendre la cause harkie.

Avec ce texte, peut-être ne sommes-nous pas allés jusqu'au bout, mais nous avons permis de grands progrès. Du reste, où est le bout dans cette histoire ? Ne faudrait-il pas, soixante ans plus tard, tourner la page pour tout le monde ? Pour ma part, je pense que le livre n'est pas fermé et qu'il faudra d'autres lois.

Je tiens à dire que de nombreuses associations se satisfont du texte que nous allons voter. Grâce à lui, des veuves qui ne touchaient rien vont percevoir une pension d'environ 8 300 euros. Nous pouvons en être fiers.

Avant le discours du 20 septembre dernier, les présidents Chirac, Sarkozy et Hollande s'étaient exprimés. Dès lors que la France a demandé pardon, on ne peut pas faire beaucoup mieux sur le plan mémoriel...

Restera l'écriture de l'Histoire. J'avais déposé un amendement à ce sujet, mais, soixante ans plus tard, je pense que ce n'est pas encore le bon moment : les tensions qui s'expriment actuellement dans notre pays ont rendu son adoption compliquée. Quoi qu'il en soit, le nombre de députés et, peut-être, de sénateurs qui ne connaissent pas l'histoire des harkis est assez impressionnant. Nous avons tous le devoir de communiquer sur ce sujet et de l'imposer dans les programmes de l'éducation nationale.

Soyons fiers de ce que nous allons tous voter. Certes, ce texte ne permettra pas de tout régler, mais je ne suis pas sûr que ce sera le cas un jour.

Comme moi, vous aurez remarqué que toutes les associations se présentent comme la plus importante, la plus représentative, celle qui détient la vérité... C'est un vrai problème. Je leur dis, depuis cinq ans, qu'il leur faut un leader, une association nationale fédératrice. Elles ne parviennent pas à s'organiser pour le moment. Cela complique fortement notre travail en commun.

Je peux vous dire que je considère véritablement les harkis comme des frères et, d'abord, comme des Français. Je ne comprends même pas que l'on pose la question. Les harkis sont des Français, un point c'est tout.

#### **Article 1<sup>er</sup>**

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 1<sup>er</sup> bis**

*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.*

### *Article 3*

**Mme Marie-Pierre Richer, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.** – La proposition commune de rédaction n° 1 supprime les modalités de désignation des parlementaires au sein de la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation, afin que chaque assemblée procède à cette désignation selon les modalités prévues par son Règlement - les parlementaires devaient initialement être désignés par les commissions permanentes des deux assemblées chargées des anciens combattants.

*La proposition commune de rédaction n° 1 est adoptée.*

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

### *Article 4*

*L'article 4 est adopté dans la rédaction du Sénat, avec des coordinations.*

### *Article 7*

*L'article 7 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

### *Article 8 (nouveau)*

**Mme Marie-Pierre Richer, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.** – Il est proposé de supprimer l'article 8, qui a été inséré par le Sénat. Celui-ci prévoit une peine d'amende spécifique pour l'injure et la diffamation commises envers un ancien supplétif en raison de sa qualité. L'injure et la diffamation à l'encontre des forces supplétives sont assimilées à celles qui visent les forces armées et sont déjà punies par la loi depuis 2012.

Lorsqu'elles sont adressées à un individu en raison de sa qualité réelle ou supposée d'ancien supplétif, le droit commun s'applique et des poursuites pénales peuvent être engagées. Il ne paraît donc pas nécessaire de créer un régime spécifique tel que le propose l'article, qui pourrait, en outre, créer une rupture d'égalité et susciter d'autres revendications.

**Mme Patricia Mirallès, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Certes, la loi de 2005 n'est pas assortie de sanctions, mais le législateur a déjà comblé ce vide juridique en adoptant la loi du 7 mars 2012, qui assimile l'injure et la diffamation à l'encontre des forces supplétives à celles qui visent les forces armées et permet aux associations de se constituer partie civile. Le régime existant est protecteur pour les harkis, puisqu'il assortit ces délits de véritables sanctions. Quant aux diffamations et injures adressées à titre individuel, elles relèvent du droit commun.

Instituer un régime spécifique aux harkis visés individuellement pourrait être jugé contraire au principe d'égalité par le juge constitutionnel. De surcroît, cela ouvrirait la voie à des revendications similaires émanant d'autres communautés, susceptibles de demander un traitement identique. C'est d'ailleurs en raison de ces risques que le législateur n'a pas retenu une telle option en 2012.

Comme je l'ai exprimé avec force à l'Assemblée nationale, je suis fière de prononcer le mot « harki ». Personne ne m'empêchera de le faire.

**Mme Émilienne Poumirol, sénatrice.** – Cela va sans dire, mais cela va mieux en le disant.

Les associations nous assurent qu'il est très difficile d'obtenir une sanction de la part des tribunaux. Très souvent, les gens sont déboutés. En dépit de la loi de 2012, les associations et les personnes qui portent plainte ne voient jamais leur requête aboutir. Prévoir dans le présent texte un délit d'injure spécifique aurait permis de combler ce manque. J'entends bien que le droit commun peut s'appliquer, mais, dans les faits, il semble que ce ne soit pas le cas. Cela dit, j'entends que cela pourrait créer une rupture d'égalité par rapport à d'autres « communautés » ou situations.

**M. Julien Aubert, député.** – Un texte qui ne produit aucune conséquence juridique ne change pas grand-chose pour les personnes concernées.

Compte tenu des rapports qui avaient fait état de l'ineffectivité du droit actuel, il nous semblait utile d'intégrer dans ce texte un dispositif plus fort, qui permettait d'ailleurs de caractériser la nature particulière des insultes faites aux harkis.

Pour paraphraser Bismarck, s'autocensurer par peur d'être sanctionnés par le Conseil constitutionnel, c'est se suicider par peur de la mort... Nous pourrions considérer qu'il est légitime qu'existe un tel délit, le maintenir dans la loi et laisser au Conseil constitutionnel le soin de faire son travail. D'ailleurs, si nous expurgeons le projet de loi de l'article 8, nous ne saurons jamais ce qu'il en pense.

*L'article 8 est supprimé.*

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français.*

*La réunion est close à 14 h 40.*

## **Mardi 2 février 2022**

- Présidence de M. Bruno Studer, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale -

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

### **Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 1<sup>er</sup> février 2022.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Bruno Studer, député, président, de M. Laurent Lafon, sénateur, vice-président, de M. Erwan*

*Balanant, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Olivier Paccaud, rapporteur pour le Sénat.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. Bruno Studer, député, président.** Je constate qu'à l'issue de la première lecture, toutes les dispositions du texte, qui compte désormais vingt articles, demeurent en discussion – à l'exception du gage financier supprimé.

Si nous partageons la volonté de combattre le harcèlement scolaire, nos approches juridiques divergent, en particulier quant au périmètre du harcèlement scolaire et au traitement pénal des faits.

**M. Laurent Lafon, sénateur, vice-président.** – Le harcèlement scolaire est malheureusement devenu un fait de société qui mobilise à ce titre toute notre attention. Je regrette que le dialogue entre nous n'ait pas été possible alors que nous avons beaucoup travaillé sur ce sujet, qui ne devrait pas susciter un débat politique mais, au contraire, nous rassembler. Pour notre part, nous avons formulé plusieurs propositions que je laisserai M. Olivier Paccaud présenter. Je souhaite que nous puissions aboutir à un texte commun.

**M. Bruno Studer, député, président.** – Je partage ce souhait, qui n'a pu jusqu'à présent être exaucé.

**M. Olivier Paccaud, rapporteur pour le Sénat.** – Nous aurons du mal à nous mettre d'accord, malgré notre engagement commun à mieux prévenir et combattre le fléau du harcèlement scolaire.

Fallait-il une nouvelle loi, moins de deux ans après l'inscription dans le code de l'éducation d'un article dédié à ce sujet dans le cadre de la loi pour une école de la confiance ? La question s'est posée, mais nous avons été sensibles à la portée pédagogique de la proposition de loi, qui clarifie notamment le fait que des actes commis en dehors du temps et du lieu scolaires peuvent relever du harcèlement scolaire – une clarification bienvenue sachant que les principaux intéressés sont des mineurs.

Parmi les sujets de convergence entre nous figurent l'indispensable formation de l'ensemble des acteurs concernés et la délivrance aux parents d'une information annuelle ; l'insistance sur le rôle des associations de prévention, à l'article 1<sup>er</sup> ; enfin, la possibilité d'embaucher les assistants d'éducation (AED) en CDI au bout de six ans, mesure issue d'une proposition de loi tout juste votée par l'Assemblée nationale, mais dont le parcours législatif risquait d'être entravé à l'approche de la fin de session, et que nous avons donc intégrée dans notre rédaction.

Le Sénat propose que le cyberharcèlement soit pleinement pris en considération, car il crée un continuum entre le harcèlement subi dans les établissements et la sphère privée, et que les témoins soient mieux pris en charge. Nous avons également supprimé plusieurs dispositions d'ordre réglementaire, dont la définition du contenu des projets d'école et d'établissement, non par opposition de principe mais parce qu'elles ne relèvent pas de la loi.

L'action du réseau des œuvres universitaires nous pose deux problèmes : elle va au-delà de ses missions traditionnelles d'aide sociale et de logement et elle dépendrait des

référents étudiants dont l'existence et le financement, liés au contexte pandémique, ne sont pas pérennes.

Il nous a semblé important d'assouplir la carte scolaire et la possibilité d'instruction en famille pour un enfant victime de harcèlement scolaire : son départ de l'établissement est toujours un échec de l'école, mais reste parfois la moins pire des solutions.

Nos deux sujets majeurs de divergence sont la création d'un délit spécifique dans le code pénal et la définition même du harcèlement scolaire. Je regrette que mes nombreux échanges, toujours courtois, avec le rapporteur pour l'Assemblée nationale ne nous aient pas permis de converger sur ces points.

Le premier point relève du titre II, donc de ma collègue Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure pour avis de la commission des lois au Sénat.

Quant au second point, le périmètre actuel, qui exclut les adultes, doit être maintenu. Les sanctions visant les adultes existent dans ce cas et des circonstances aggravantes sont prévues quand la victime est un mineur de moins de 15 ans. À ce sujet, la représentante du Gouvernement lors de l'examen du texte au Sénat a adopté une position contraire à celle qu'avait défendue le ministre lors du vote de la loi pour une école de la confiance. Je le regrette. C'est un mauvais signal aux personnels de l'éducation nationale dans un contexte de défiance envers l'institution et cela contribue à la déconstruction de l'autorité du professeur, qui pourra être poursuivi pour harcèlement scolaire par des parents dont il aura réprimandé ou sévèrement noté l'enfant.

**M. Erwan Balanant, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nos échanges n'ont pas seulement été courtois, mais aussi constructifs.

Le texte est le fruit d'un travail entamé il y a plus de deux ans, lorsque le Gouvernement m'a confié une mission sur la question. Il a été voté à l'unanimité à l'Assemblée nationale. Hélas, le Sénat a adopté une position contraire à la nôtre sur deux points qui nous sont chers.

D'abord, la définition du harcèlement scolaire. L'objectif de la proposition de loi est de protéger les enfants dans le cadre de l'école contre toute forme de harcèlement, par les pairs – le cas le plus fréquent – comme par d'autres intervenants. Ces derniers cas sont rares, de sorte qu'il ne saurait y avoir stigmatisation, mais ils existent ; le droit doit donc les appréhender.

Ensuite, la façon de prévenir le harcèlement. Elle passe à mes yeux par la création d'une infraction pénale autonome. Pour protéger, en effet, il faut définir un interdit, fonction nécessaire à toute société et dévolue au code pénal. Or son actuel article 222-33-2-2 fait obstacle à toute pédagogie : difficile de le comprendre à 8 ou 12 ans, même si nul n'est censé ignorer la loi. Le délit dont j'ai proposé la création à l'article 4 visait à clarifier l'interdit moral et à lui conférer une vertu pédagogique tout en remédiant aux distorsions de répression résultant d'incohérences dans l'échelle des peines.

Le Sénat a ajouté à l'article précité du code pénal une circonstance aggravante spécifique au harcèlement scolaire. Cette logique, en elle-même compréhensible, crée de nouvelles incohérences : commis par un professeur, des faits identiques seraient moins réprimés que lorsqu'ils le sont par un élève ; en outre, le nombre de circonstances aggravantes

prévues par l'article rend le quantum des peines abscons pour un enfant ou un adolescent. L'article adopté par l'Assemblée nationale rendait la situation plus claire pour tous et permettait des statistiques plus fiables, ce qui est essentiel en matière pénale pour être efficace.

Je ne partage pas entièrement votre avis s'agissant d'autres modifications apportées au texte.

À l'article 1<sup>er</sup>, votre choix de limiter aux seuls rapports entre pairs la protection conférée aux élèves se comprend d'autant moins que l'article 1<sup>er</sup> ne vise pas directement la répression d'un délit, mais se borne à énoncer une exigence de protection au bénéfice des élèves et des étudiants.

Aux articles 1<sup>er</sup>, 1<sup>er bis</sup>, 2 et 3, la mention du cyberharcèlement est davantage une source de confusion que de sécurité pour les élèves. En effet, le harcèlement scolaire ne se définit pas par les moyens qu'emploient les auteurs pour atteindre leurs victimes mais par la relation qu'ils entretiennent avec elles. Aussi la juxtaposition des notions de harcèlement scolaire et de cyberharcèlement laisse-t-elle entendre que ces deux phénomènes ne se recoupent pas, alors même que le harcèlement dans l'enceinte ou aux abords des établissements s'accompagne très fréquemment de comportements semblables dans l'espace cyber.

À l'article 3, l'obligation de formation continue ne nous semble pas réaliste, compte tenu des effectifs des différentes catégories de personnels mentionnées. Il paraît préférable de la prévoir au stade de la formation initiale et de se borner, dans le cadre de la formation continue, à viser les agents directement concernés, comme le fait le programme de lutte contre le harcèlement à l'école (pHARe).

La suppression des dispositions relatives au projet d'établissement est infondée du point de vue légistique, eu égard à la délimitation des domaines de la loi et du règlement – le contenu des projets d'établissement fait en effet l'objet de dispositions législatives, parmi lesquelles l'alinéa 2 de l'article L. 401-1 du code de l'éducation. Cette suppression paraît également préjudiciable à la pérennisation des initiatives bienvenues prises dans certains établissements : les dispositions incriminées tendent à déclinier les orientations de la proposition de loi dans chaque établissement en encourageant les initiatives locales et l'implication de toutes les communautés éducatives.

À l'article 4 *bis*, j'ai de vives inquiétudes s'agissant des dispositions relatives aux réquisitions en matière de données de connexion. Sur la forme, elles n'ont que peu de lien avec le texte. Sur le fond, elles comportent des effets de bord préjudiciables à la répression d'infractions numériques comme la diffusion non consentie de contenus à caractère sexuel, la provocation à la haine en ligne ou encore le cyberharcèlement. Je comprends que vous ayez voulu remédier à l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du code de procédure pénale, mais d'autres garanties auraient pu être apportées sans autant empêcher les forces de l'ordre et les magistrats d'enquêter sur les faits par les moyens appropriés.

Je suis évidemment défavorable à la suppression du stage de sensibilisation, auquel tenaient les députés du groupe Les Républicains et qui serait très utile aux juridictions dans la prise en charge des mineurs auteurs de faits de harcèlement. Il pourrait certes être mis en place par la voie réglementaire, mais il ne l'a pas encore été et il faut parfois adopter des

dispositions législatives pour guider plus fermement le Gouvernement vers ce que le législateur estime opportun !

Pour toutes ces raisons, un compromis entre nos deux chambres me semble impossible. Je le déplore car je sais combien vous êtes attachés, comme moi, à l'amélioration de la lutte contre le harcèlement scolaire.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio, sénatrice.** – Je n'ai pas eu le plaisir d'échanger avec M. Balanant pour lui expliquer la position de la commission des lois du Sénat au sujet du titre II.

Nous sommes partis du travail de la mission d'information sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement, présidée par Mme Sabine Van Heghe, qui avait conclu à l'inutilité de modifier un certain nombre de dispositions législatives et de créer un délit spécifique. Aussi le champ de l'infraction spécifique et le quantum de peine proposés nous ont-ils posé problème. Tout en reconnaissant le caractère symbolique de cette mesure et la nécessité de réprimer de tels faits, nous avons souhaité limiter la proposition de loi aux faits commis entre pairs et réintégrer le harcèlement, déjà défini par au moins deux textes législatifs, comme une circonstance aggravante dans le droit existant. Effectivement, il y a là une vraie divergence entre nos deux assemblées.

C'est à la demande de la Chancellerie que nous avons adopté certaines dispositions, en particulier à l'article 4 *bis*, dont la rédaction votée par l'Assemblée nationale était trop fragile.

Par ailleurs, le problème relatif aux plateformes numériques ne pourra être réglé qu'au niveau européen.

**Mme Zivka Park, députée.** – Nous avons tous ici le même objectif, mais nos désaccords sont trop profonds pour aboutir à un texte commun.

La création d'un délit autonome et spécifique dans le code pénal permettra de mieux nommer les faits. Les enfants et les parents d'élèves assimilent le harcèlement moral aux relations entre adultes et comprennent mieux lorsqu'on parle de harcèlement scolaire.

J'ai entendu qu'en incluant les adultes, cette proposition de loi jetterait la suspicion sur l'éducation nationale et les professeurs. Je ne vois pourtant aucun risque de dérive, car ce texte donne du harcèlement scolaire une définition claire. Un parent ne pourra pas porter plainte contre un professeur au motif que son enfant a eu une mauvaise note : il faudra vraiment que des faits répétés viennent aggraver la santé psychique et mentale d'un élève pour en arriver là !

Nous avons tous reçu, dans nos permanences, des parents demandant à changer leur enfant d'école parce qu'il était victime de harcèlement. Cette solution est la plus simple, mais pas forcément la plus adaptée.

En revanche, nous vous rejoignons s'agissant de la CDIisation des AED au bout de six ans, un combat que nous menons également.

**Mme Sabine Van Heghe, sénatrice.** – Dans le cadre de la mission d'information sur le harcèlement scolaire et le cyberharcèlement, nous avons défini ces notions avec précision. Nous avons d'ailleurs auditionné M. Balanant, avec lequel nous semblions d'accord

sur l'essentiel. Je regrette qu'aucun accord n'ait pu être trouvé entre nos deux chambres sur un sujet aussi important.

**Mme Michèle Victory, députée.** – Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, le groupe Socialistes et apparentés avait émis les mêmes réserves que nos collègues sénateurs, concernant tant le périmètre du harcèlement scolaire que la création d'un délit spécifique. Au regard de l'importance du sujet et de la nécessité d'aller vite, nous nous étions finalement abstenus.

Ayant moi-même défendu une proposition de loi sur ce sujet, je suis absolument ravie de la mesure en faveur des AED, même si je regrette qu'elle ne concerne pas les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), qui sont aussi en grande souffrance et qui aident des enfants qui sont souvent victimes de harcèlement scolaire.

Il semble effectivement que nous ne puissions aboutir à un accord cet après-midi. Nous rediscuterons de la position de notre groupe avec nos collègues.

**M. Erwan Balanant, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Notre désaccord n'est pas très grave, puisque nous partageons tous le même objectif.

La mesure la plus importante du texte n'est pas la création d'un délit spécifique, mais l'instauration d'un équilibre entre prévention, accompagnement et protection.

Depuis le début de la législature, je travaille sur ces questions. Je n'étais initialement pas favorable à la création d'un délit autonome, mais une analyse juridique poussée, menée avec de nombreux spécialistes, avocats et magistrats, m'a poussé à faire ce choix. Robert Badinter disait que le code pénal avait aussi une fonction expressive : aussi le délit que nous voulons créer vise-t-il à énoncer clairement un interdit et à organiser autour de lui toutes les politiques publiques conduites sur ce sujet.

Cette proposition de loi ne permettra certainement pas de mettre fin à ce fléau, mais elle nous donnera les outils et les moyens pour mener des politiques publiques fortes et proactives dans ce domaine.

**M. Bruno Studer, député, président.** – C'est avec regret que je vous propose de constater l'échec de notre commission mixte paritaire à s'accorder sur un texte commun. Je ne doute pas que les discussions à venir nous permettront tout de même de converger sur un certain nombre de points, grâce aux travaux sérieux et engagés que nous avons menés.

**M. Laurent Lafon, sénateur, vice-président.** – Je regrette moi aussi que nous n'ayons pu aboutir à un texte commun, d'autant que nos deux commissions travaillent très bien ensemble – je pense notamment au statut des directeurs d'école, sur lequel nous avons beaucoup échangé avec Mme Cécile Rilhac. Je reste persuadé que nos désaccords ne sont pas si profonds. La volonté du Sénat de trouver un accord était réelle mais, pour converger vers un texte commun, il faut être deux. Je ne crois pas que cela soit une bonne façon de travailler. Dans quelques semaines ou quelques mois, nous réaborderons sûrement ce type de sujets dans un état d'esprit différent, avec le souci de trouver un consensus.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire.*

*La réunion est close à 18 h 05.*

**Jeudi 3 février 2022**

- Présidence de M. Roland Lescure, député -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **Commission mixte paritaire sur la proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur**

**M. Roland Lescure, député, président.** – La présente proposition de loi a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, le 25 novembre 2021, dans le cadre des séances réservées au groupe Agir ensemble, sur le rapport de Mme Patricia Lemoine. Le Sénat l'a adoptée à son tour le 26 janvier dernier, avec des modifications. Seul l'article 5 a fait l'objet d'une adoption conforme. Onze articles demeurent en discussion, dont trois articles additionnels introduits par le Sénat.

L'objectif est clair : faire converger nos points de vue. Il est possible, voire probable, que nous y parvenions.

Sur le fond, la proposition de loi aborde des questions familières à la plupart des Françaises et des Français, à un moment où les enjeux de pouvoir d'achat sont pressants. Il y est question d'emprunts, de projets de vie, de problèmes de santé, de relations avec les banquiers et les assureurs – tout ce qui fait notre vie quotidienne. Les attentes sont fortes et nombreuses, comme nous avons pu le voir ces derniers jours dans des articles de presse. On ne peut cacher que des intérêts puissants se sont mobilisés. Il nous appartient ce matin de rechercher la solution la plus satisfaisante, limitant au maximum les contraintes non justifiées pesant sur les emprunteurs.

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente.** – Je vous remercie pour la qualité du dialogue que nous avons entretenu. Il y a eu quelques moments d'incertitude, inhérents à l'exercice, mais je souhaite comme vous, Monsieur le président, que cette commission mixte paritaire (CMP) soit conclusive.

Le Sénat travaille depuis de nombreuses années sur la question de l'assurance emprunteur. Ce travail est mené par des membres de divers groupes politiques, notamment par M. Daniel Gremillet, rapporteur du présent texte, mais aussi par notre ancien collègue socialiste Martial Bourquin, auteur d'une proposition de loi à ce sujet.

S'agissant de la proposition de loi de Mme Patricia Lemoine, le Sénat était en désaccord avec le droit de résilier l'assurance emprunteur à tout moment prévu à l'article 1<sup>er</sup>, en raison du très fort risque de démutualisation qui lui est lié. Je pense néanmoins que nous pourrions nous entendre sur ce point.

En outre, le Sénat était soucieux d'ouvrir le champ de la proposition de loi afin de traiter des situations socialement très injustes. Je fais ici référence non seulement au droit à

l'oubli mais aussi à l'accès à l'assurance emprunteur, dans des conditions correctes, pour nos concitoyens touchés par la maladie – cancer ou autre. L'Assemblée nationale a été attentive à la volonté du Sénat en la matière, et je la remercie.

Je propose que nous entendions les rapporteurs, qui ont travaillé jusque dans la nuit avec leurs équipes pour trouver des rédactions communes.

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Les neuf propositions de rédaction que M. Daniel Gremillet et moi vous proposons sont issues d'une longue concertation, engagée dès le lendemain de l'adoption du texte par le Sénat. Je salue l'esprit constructif dans lequel nous avons travaillé : chacun a fait un pas, pour aboutir à un texte équilibré. Nos deux assemblées partagent la volonté d'apporter des améliorations notables en faveur des assurés, notamment des personnes souffrant d'une pathologie – les contraintes à leur égard étant nombreuses.

Si nous parvenons ce matin à un consensus, les décisions que nous prendrons auront des conséquences à la fois pour le secteur bancaire et pour le secteur assurantiel alternatif. Toutefois, ce bouleversement ne devrait pas créer d'effets de bord pour les assurés. Mon seul objectif lors de nos discussions – celui de M. Daniel Gremillet aussi, je crois – a précisément été de préserver ces derniers de toute hausse tarifaire. Pour nous assurer que tel sera bien le cas, nous avons prévu, dans la nouvelle rédaction de l'article 9, une évaluation du dispositif d'ici deux ans, d'une part par le Comité consultatif du secteur financier (CSCF), d'autre part par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Nous disposerons ainsi d'avis éclairés et objectifs.

L'objectif du droit de résiliation à tout moment que l'Assemblée avait inscrit à l'article 1<sup>er</sup> est de libéraliser le marché de l'assurance emprunteur et de redonner du pouvoir d'achat aux Français. M. Daniel Gremillet et moi avons trouvé une rédaction de compromis, qui reprend la version initiale de l'Assemblée tout en retenant des amendements du Sénat. Elle est selon moi de nature à répondre aux attentes du plus grand nombre.

La proposition de loi vise en outre à rendre l'assurance emprunteur plus accessible aux personnes les plus fragiles et à celles qui présentent un risque aggravé de santé ; c'est une mesure juste et attendue. Nous proposons de réduire de dix à cinq ans la durée du droit à l'oubli pour les pathologies cancéreuses et d'étendre ce droit à l'oubli à d'autres pathologies, comme l'hépatite C. Je souligne le rôle non négligeable du Sénat dans ces avancées, qui vont plus loin que celles envisagées par l'Assemblée nationale en première lecture.

J'en viens à l'extension du droit à l'oubli aux maladies chroniques, question qui a donné lieu à quelques crispations. Nous proposons d'assigner en la matière une feuille de route aux membres de la convention AERAS – « S'assurer et emprunter avec un risque aggravé de santé » – et de donner la possibilité au pouvoir réglementaire, si les travaux menés dans le cadre de cette feuille de route n'étaient pas conclusifs dans un délai très court, de déterminer les maladies chroniques auxquelles serait étendu le droit à l'oubli.

Le ministre des solidarités et de la santé, M. Olivier Véran, s'est engagé auprès des membres de la convention AERAS à ce que le plafond de prêt soit relevé de 320 000 à 500 000 euros. C'est là aussi une avancée substantielle.

Le Sénat a souhaité la suppression du questionnaire de santé pour les prêts d'un montant inférieur à 350 000 euros et dont l'échéance de remboursement est antérieure au

soixante-cinquième anniversaire de l'assuré. Nous avons trouvé un compromis à ce sujet : nous proposons de ramener ces plafonds de quotité et d'âge à ceux qui avaient été retenus par la commission des affaires économiques du Sénat, à savoir 200 000 euros et soixante ans, tout en donnant au pouvoir réglementaire la possibilité de les faire évoluer à la hausse.

Je remercie M. Daniel Gremillet. Nous avons eu des points de discussion, mais je mesure toute la portée des avancées que nous pouvons enregistrer ce matin et je veux croire que nos nombreuses heures de travail et les efforts mutuels que nous avons consentis déboucheront sur une CMP conclusive.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – Je tiens à mon tour à souligner la qualité du dialogue que j'ai mené avec Mme Patricia Lemoine et son équipe. Nous avons eu l'un et l'autre à cœur de faire fructifier tant le travail des députés que celui des sénateurs. Nous vous proposons effectivement des rédactions de compromis qui permettront des avancées significatives pour les assurés.

Je souhaite rappeler quelles ont été les modifications apportées par le Sénat et ce qui les a motivées.

S'agissant de l'article 1<sup>er</sup>, le Sénat a souhaité conserver le dispositif de résiliation en vigueur, tout en précisant ce qu'il fallait entendre par « date d'échéance », car le flou entourant cette notion freine l'usage effectif du droit de résiliation. Nos deux assemblées ont trouvé sur ce point un compromis très intéressant : nous avons repris l'idée de l'Assemblée – le droit de résiliation à tout moment – et proposons en outre d'inscrire dans la loi l'obligation pour l'assureur d'informer chaque année l'assuré de son droit de résiliation.

À l'article 2, le Sénat a précisé que, lorsque le prêteur rejette une demande de résiliation, sa décision doit comporter l'intégralité des motifs de refus. Il ressortait en effet des auditions qu'un bien trop grand nombre de refus n'étaient qu'insuffisamment justifiés, ce qui faisait perdre du temps aux assurés. Nous vous proposons de retenir cette rédaction.

Le Sénat a aussi contraint le prêteur à mentionner la date de signature de l'offre de prêt sur tous les documents relatifs au prêt qu'il envoie à l'emprunteur. Compte tenu de l'accord que nous avons trouvé, cette disposition est appelée à disparaître.

À l'article 3, le Sénat a édicté l'obligation pour l'assureur d'informer chaque année l'assuré de son droit de résiliation – j'y ai fait référence lorsque j'ai évoqué l'article 1<sup>er</sup>. Il a également précisé que la notice annexée à l'offre de prêt devait mentionner la date d'échéance du contrat d'assurance – disposition appelée elle aussi à disparaître.

Le Sénat a rétabli l'article 3 *bis* introduit en commission à l'Assemblée à l'initiative de la rapporteure, lequel prévoit la mention obligatoire du coût de l'assurance sur une durée de huit ans. Il s'agit en effet d'un chiffre parlant, à même de nourrir la réflexion de l'assuré lorsqu'il se demande s'il doit ou non engager une substitution de contrat.

À l'article 4, nous avons préféré que le délai de dix jours pour élaborer l'avenant au contrat de prêt s'ouvre à compter de la date de notification de la décision à l'emprunteur, portant ainsi la durée totale de la procédure à vingt jours. Avec l'article 4 *bis*, nous avons tenu à ce qu'en cas d'acceptation par le prêteur, ce dernier ne puisse modifier le tableau d'amortissement.

Nous avons modifié l'article 6 pour que les dispositions du titre I<sup>er</sup> entrent en vigueur quatre mois, et non un an, après la promulgation de la loi.

La suppression du questionnaire médical, prévue à l'article 7 *bis*, est une mesure de justice, de solidarité mais aussi de nécessaire mutualisation. Cette suppression n'entraînera pas de hausse des tarifs pour les assurés car le risque réputationnel incitera les assureurs à ne pas entamer une spirale haussière des prix. Nous sommes convaincus que les efforts conjoints de l'Assemblée nationale et du Sénat redonneront une capacité significative aux assurés dans la négociation, laquelle n'en sera que plus dynamique.

Il est important de rappeler que les assureurs n'ont pas besoin de disposer d'autant d'informations pour tarifer le risque présenté par un assuré – pour établir un contrat d'assurance automobile, l'assureur n'a pas à connaître des pratiques à risque ou du mode de vie de l'assuré, qui peuvent pourtant augmenter la probabilité qu'il ait un accident.

Nous avons cependant prévu un garde-fou, puisque les assureurs pourront demander de renseigner un questionnaire médical lorsque le risque est un peu plus élevé, notamment en raison de l'âge de l'emprunteur. Mme la rapporteure a déjà dévoilé le compromis que nous avons trouvé ; j'espère que cette proposition de rédaction fera consensus.

Je me félicite que nous fassions œuvre utile en permettant que le droit à l'oubli s'exerce désormais au bout de cinq ans. Ceux qui, bien qu'ayant triomphé de la maladie, ont toujours le sentiment de ne pouvoir tourner la page, bénéficieront de cette mesure. Pour que cette CMP soit conclusive, j'espère que nous trouverons un compromis sur le droit à l'oubli applicable aux maladies chroniques.

Mme Patricia Lemoine et moi-même avons eu à cœur de donner à l'humain une place centrale, en permettant à tous d'accéder aux prêts immobiliers et de financer ainsi ce qui est, souvent, un projet de vie.

*La commission mixte paritaire en vient à l'examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.*

## **TITRE I<sup>ER</sup> DROIT DE RÉSILIATION À TOUT MOMENT DE L'ASSURANCE EMPRUNTEUR ET AUTRES MESURES DE SIMPLIFICATION**

### *Article 1<sup>er</sup>*

*Proposition de rédaction commune n° 1 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.*

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Nous proposons de revenir à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, qui institue la possibilité, pour un assuré, de résilier à tout moment son contrat d'assurance emprunteur.

Nous la complétons par des dispositions introduites au Sénat. Il est en effet important de graver dans le marbre l'obligation, pour les établissements prêteurs, d'afficher le coût de l'assurance emprunteur pour huit ans – ce qui correspond à la durée moyenne de remboursement d'un crédit immobilier, après revente du bien –, ainsi que l'interdiction de

modifier le mode de calcul de l'amortissement en cas de demande de substitution – une pratique qui nuit aux assurés.

S'agissant de l'information donnée aux assurés sur leur droit de résiliation à tout moment, nous proposons de retenir la formulation, plus directive, du Sénat.

Nous obtenons ainsi un article 1<sup>er</sup> solide, qui correspond à l'objectif de cette proposition de loi : redonner du pouvoir d'achat aux Français grâce à une concurrence saine et loyale, sans que cela ne coûte un euro à l'État.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – L'ensemble de nos concitoyens, et parmi eux les moins initiés, doivent être informés de leur droit de résilier à tout moment leur contrat d'assurance emprunteur ainsi que des modalités de cette résiliation.

*La proposition de rédaction est adoptée.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 2**

*Proposition de rédaction commune n° 2 des rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – Cette proposition de rédaction tire les conséquences de la création du droit de résiliation à tout moment en supprimant, au sein du code de la consommation, les anciennes dispositions découlant de l'amendement dit « Bourquin » lors de l'examen de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation.

*La proposition de rédaction est adoptée.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 3**

*Proposition de rédaction commune n° 3 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.*

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Cette proposition de rédaction réintègre l'obligation, issue des travaux de l'Assemblée nationale, en vertu de laquelle la notice annexée à l'offre de prêt mentionne la possibilité pour l'emprunteur de résilier le contrat à tout moment. Par ailleurs, elle supprime les dispositions relatives à la mention de la date d'échéance.

*Proposition de rédaction commune n° 4 des rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale.*

*La proposition de rédaction est adoptée.*

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

#### **Article 4**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – Faire des compromis permet d'avancer : cette proposition de rédaction, qui rétablit la version issue des travaux de l'Assemblée nationale, enserme l'élaboration de l'avenant au contrat de prêt dans un délai de dix jours, à compter de la réception par le prêteur de la demande de substitution de l'emprunteur.

*La proposition de rédaction est **adoptée**.*

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

#### **Article 6**

*Proposition de rédaction commune n° 5 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.*

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – La nouvelle loi aura des conséquences sur les documents et les fiches individuelles utilisées par les organismes prêteurs. Cette proposition de rédaction prévoit donc deux dates d'entrée en vigueur du titre I<sup>er</sup> : le 1<sup>er</sup> juin 2022 pour les nouveaux contrats ; le 1<sup>er</sup> septembre 2022 pour les contrats en cours.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – Nous nous prémunissons ainsi contre une éventuelle censure du Conseil constitutionnel.

*La proposition de rédaction est **adoptée**.*

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

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Comme nous l'avions indiqué, en propos liminaires, le fait de rétablir le droit de résiliation de l'assurance emprunteur à tout moment a pour conséquence que l'intitulé du titre I<sup>er</sup> de la proposition de loi, dans la version votée par le Sénat, ne correspond plus aux modifications effectuées par la CMP. Seriez-vous donc d'accord Monsieur le rapporteur pour revenir à la version antérieure du titre I<sup>er</sup>, celle votée par l'Assemblée nationale ?

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – Madame la rapporteure, j'y suis favorable.

*L'intitulé du titre I<sup>er</sup> est **adopté** dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**TITRE II DROIT À L'OUBLI ET ÉVALUATION DE LA GRILLE DE RÉFÉRENCE DE LA  
« CONVENTION AERAS »**

*Article 7*

*Proposition de rédaction commune n° 5 bis des rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – Cette proposition de rédaction comporte deux mesures. La première, qui fait consensus, prévoit la réduction du délai du droit à l'oubli de dix à cinq ans pour les pathologies cancéreuses.

Par ailleurs, le Sénat avait souhaité étendre cette mesure à d'autres pathologies, notamment à certaines maladies chroniques, dont la liste devait être fixée par décret après avis de la convention AERAS. Il s'agissait d'exempter de surprime ou d'exclusion de garantie les personnes souffrant de ces maladies.

Soucieux de parvenir à un consensus et de ne pas mettre en péril les avancées contenues dans la proposition de loi, nous acceptons la proposition de l'Assemblée nationale de ne pas inscrire dans la loi l'interdiction de toute surprime, sachant que, faute d'accord entre les signataires de la convention dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, un décret déterminera les maladies chroniques auxquelles pourrait être étendu le droit à l'oubli.

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Cette question a fait l'objet de nombreux échanges avec le rapporteur du Sénat, dont je comprends la position. Toutefois, la suppression du questionnaire de santé pour les prêts de moins de 200 000 euros marque déjà une avancée importante pour les personnes souffrant de maladies chroniques : n'étant pas soumises à ce questionnaire, elles n'auront plus de surprime à acquitter. Par ailleurs, la convention AREAS comporte déjà une liste de pathologies pour lesquelles ne sont appliquées ni surprimes, ni exclusions de garantie.

Par ailleurs, pour répondre à la demande très forte du rapporteur du Sénat, qui souhaitait que nous avancions rapidement sur le sujet, nous avons tout de même prévu une évolution possible en renvoyant la question à un décret si les discussions des partenaires de la convention n'aboutissent pas dans les trois mois qui suivent la promulgation de la loi. La rédaction de compromis à laquelle nous avons abouti doit donc être source d'optimisme : les objectifs visés par le Sénat devraient pouvoir être atteints et le droit à l'oubli être étendu, dans des conditions qui seront définies dans les mois à venir, aux personnes souffrant de pathologies chroniques.

**Mme Florence Blatrix Contat, sénatrice.** – Pour les prêts d'un montant inférieur à 200 000 euros, les personnes souffrant de pathologies chroniques seront, en l'absence de questionnaire médical, dispensées de surprime, est-ce bien cela ?

**M. Roland Lescure, député, président.** – C'est en effet le schéma qui s'appliquera si la proposition de rédaction suivante est adoptée.

**Mme Florence Blatrix Contat, sénatrice.** – Nous regrettons la diminution du plafond, par rapport au texte du Sénat. Toutefois, une évaluation étant prévue, il ne faudra pas

s'interdire, si l'on constate que des surprimes sont injustifiées, de remettre le sujet sur la table. C'est un point important.

*La proposition de rédaction est adoptée.*

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

### **Article 7 bis**

*Proposition de rédaction commune n° 6 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.*

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – L'article 7 bis, introduit par le Sénat, est très important puisqu'il tend à supprimer le questionnaire de santé pour les emprunts de moins de 200 000 euros, à condition que les assurés soient âgés de moins de 60 ans à la fin du remboursement de leur prêt. Cette mesure concerne, de fait, une grande partie des emprunteurs puisque plus de 60 % d'entre eux ont entre 25 et 37 ans.

Nous prévoyons, en outre, à l'issue de l'expertise réalisée par le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), la possibilité pour le pouvoir réglementaire de faire évoluer la limite d'âge et la quotité, en fonction notamment des avancées médicales et de l'allongement de la durée de vie.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – Il s'agissait, pour le Sénat, d'un point dur : l'enjeu est trop important, notamment pour notre jeunesse. Je précise que le montant de 200 000 euros est une quotité. Autrement dit, si l'on est deux, et que l'on est assuré à 50/50, il peut être doublé.

Par ailleurs, il était pour nous essentiel que le Gouvernement puisse revenir à tout moment par décret sur la quotité et l'âge, sachant qu'il s'agit de deux planchers : la première ne pourra pas être inférieure à 200 000 euros et le second inférieure à 60 ans. Ce sont des détails importants.

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – L'évaluation prévue à l'article 9 est importante pour se prémunir contre les effets de bord. Nous avons inclus l'ACPR dans le dispositif pour nous assurer que les dispositions du texte bénéficieront bien à l'assuré.

*La proposition de rédaction est adoptée.*

*L'article 7 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 8**

*Proposition de rédaction commune n° 7 des rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – Il s'agit de supprimer l'article 8, dont nous proposons d'intégrer une partie du contenu dans l'article 9.

*La proposition de rédaction est adoptée.*

*L'article 8 est supprimé.*

### **Article 9**

*Proposition de rédaction commune n° 8 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.*

**Mme Patricia Lemoine, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – La rédaction proposée pour l'article 9 tient compte des apports du Sénat concernant le contenu de l'évaluation réalisée par le CCSF et l'ACPR. Ainsi, cette disposition est de nature à éclairer le Parlement et à lui permettre d'exercer sa mission de contrôle, puisqu'il pourra vérifier que la loi qu'il a votée s'applique correctement et ne pénalise pas excessivement un secteur économique.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – Cet article va donner vie aux dispositions que nous avons adoptées. De fait, l'évaluation prévue pourra conduire le Gouvernement à augmenter, par simple décret, les deux planchers fixés dans la loi, en fonction notamment des progrès de la médecine.

**M. Roland Lescure, député, président.** – Le mauvais compromis est celui qui repose sur le plus petit dénominateur commun. Tel n'est pas le cas, en l'espèce : les feux ont été poussés des deux côtés.

*La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.*

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

**Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente.** – Nous faisons la démonstration de l'intérêt du bicamérisme : ce texte illustre la manière dont nos deux chambres peuvent agir de concert dans l'intérêt général, en faisant abstraction des considérations politiques auxquelles la période se prête pourtant.

**M. Roland Lescure, député, président.** – Nous pouvons en effet nous féliciter de ce travail commun conclu à une période qui est effectivement peu propice à ce type d'accords.

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, à l'unanimité, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de loi a déchaîné les passions, et les pressions ! Aussi, je suis fier du travail accompli par nos deux assemblées : nous avons su garder la tête sur les épaules. Ceux qui ont parlé de lobbying n'ont rien compris : ce qui nous a animés avant tout, c'est le souci de l'être humain. Comme disait Philippe Séguin, c'est l'homme qui doit conduire la finance et non la finance qui doit conduire l'homme. Grâce à ce texte, nous replaçons l'humain au centre des préoccupations et nous redonnons espoir à beaucoup, tout simplement en accomplissant notre travail de parlementaires, fait d'écoute, de proximité et de raison. Je tenais à le dire car nous avons dû faire face, et cela m'a beaucoup peiné, à des déferlantes médiatiques provoquées par des

personnes qui n'avaient rien compris à l'enjeu. Il ne s'agit pas uniquement d'une histoire d'argent : il y va avant tout de l'Homme !

*La réunion est close à 10 h 35.*



## COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

**Mercredi 26 janvier 2022**

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris (AP-HP)**

**M. Arnaud Bazin, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP) depuis huit ans.

Notre commission d'enquête a entrepris d'évaluer l'ampleur du recours par les personnes publiques à des prestations de conseil et d'en comprendre les ressorts ainsi que les modalités.

Dans le secteur de la santé, le recours à plusieurs cabinets de conseil, dont McKinsey, dans l'organisation de la campagne de vaccination a particulièrement retenu l'attention de l'opinion publique, mais les cabinets de conseil interviennent depuis plus longtemps à l'hôpital, avec une accélération au début des années 2000, dans le cadre de la réorganisation hospitalière. Certains sociologues évoquent même une « consultocratie » hospitalière.

Nous serons intéressés, Monsieur le directeur général, par votre point de vue opérationnel sur l'ensemble de ces questions et, plus spécifiquement, sur les modalités de recours, par l'AP-HP, à des prestations de conseil.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site Internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, les collègues peuvent également intervenir par visioconférence.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Martin Hirsch prête serment.*

Je vous laisse la parole pour une intervention liminaire, sur la base des éléments du questionnaire que nous vous avons déjà transmis.

**M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris (AP-HP).** – Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les

sénateurs, les hôpitaux sont en effet très sollicités par les cabinets de conseil et les cabinets de consultants.

Vous avez rappelé que je suis depuis plus de huit ans directeur général de l'AP-HP. Une des premières décisions que j'ai prise a été de mettre fin à des prestations et à ne pas utiliser des marchés « ouverts » avec de grands cabinets de consultants pour des prestations stratégiques pour l'AP-HP, qui représentaient des montants significatifs.

Le rapport de la chambre régionale des comptes qui a couvert les années 2010 à 2015 a constaté un net ralentissement : « À partir du 13 novembre 2013 » – date à laquelle j'ai été nommé – « le recours aux conseils en gestion et/ou en stratégie a été plus limité et a recouvert des montants plus modestes. La plupart des contrats ayant été passés à l'initiative des groupes hospitaliers, il n'y a plus eu notamment aucune prestation de conseil auprès du directeur général ».

Pourquoi cela ? Je rappelle le paysage de l'AP-HP : un budget de 8,3 milliards d'euros par an, 100 000 personnes qui y travaillent, environ 800 services médicaux répartis dans six grands groupes hospitaliers, le premier CHU européen, 10 % de l'ensemble des lits d'hospitalisation de France et un peu plus de 40 % de l'ensemble de la recherche clinique de notre pays, avec un système d'information développé et complexe, la gestion d'un grand parc immobilier, l'une des plus grandes blanchisseries de France, etc.

C'est donc un grand ensemble, sur lequel nous avons beaucoup de décisions stratégiques à prendre et beaucoup d'expertises à mener.

Il m'a donc semblé qu'il valait mieux internaliser l'expertise plutôt que de se reposer sur des cabinets extérieurs. Je ne citerai pas le nom des grands cabinets qui détenaient des marchés assez récurrents avec l'AP-HP. Nous avons développé une expertise interne en créant la direction de la stratégie et de la transformation, dans laquelle nous trouvons des profils d'experts, dont certains ont pu commencer leur carrière dans le conseil, sur le terrain, ou alterner entre les différents postes. Peut-être certains rejoindront-ils ensuite un cabinet de conseil compte tenu de leurs compétences, mais cela permet de disposer d'une équipe interne qui connaît les établissements, entre dans le cadre de nos choix stratégiques et techniques et nous éclaire.

Leur intervention porte sur le travail que l'on réalise sur le fonctionnement des blocs opératoires, les durées de séjour des patients, la fluidité des parcours dans les différents domaines – courts séjours, soins de suite, longs séjours –, le fonctionnement du circuit du médicament, etc., qui sont des domaines majeurs. Nous avons là des équipes dont la compétence est reconnue par les acteurs hospitaliers.

Je n'ai pas fait le point sur ce que cela change en termes de dépenses, mais pouvoir compter sur des interlocuteurs qui ont fait le choix de travailler dans l'hôpital et d'endosser un statut public est, me semble-t-il, plus opérationnel pour nous, plus cohérent avec les valeurs hospitalières, et probablement aussi plus économique à l'heure que de recourir à des cabinets de conseil.

Il n'empêche que, pour des sujets circonscrits et techniques, nous faisons appel à des dépenses de conseil dont l'ordre de grandeur est de 2,5 millions d'euros par an sur 2019, 2020 et 2021, soit 7 751 890 euros sur un budget de 8,3 milliards d'euros.

Sur cette somme, 1,5 million d'euros représente les prestataires qui nous aident au codage des actes. Pour que l'hôpital se fasse payer, il faut qu'il transforme l'intervention d'une opération de la vésicule biliaire, par exemple, en un code qui, transmis à la sécurité sociale, déclenche le financement. Ce sont des opérations techniques que nous sous-traitons en partie à des cabinets spécialisés, tout en travaillant à des outils permettant d'automatiser ce travail, le souhait étant de faire en sorte que les médecins ne passent pas trop de temps – ils détestent cela et se sont même mis en grève à ce sujet – à exécuter une tâche assez rébarbative.

Les outils innovants représentent quant à eux 1,1 million d'euros de dépenses. Nous avons étudié comment transformer notre organisation logistique en recourant à des plateformes plutôt qu'à un fonctionnement interne.

Une somme d'un million d'euros sur trois ans a été consacrée aux prestations de communication. Nous sous-traitons aussi une partie de l'organisation des élections professionnelles. Nous avons fait appel à du conseil sur la gestion de notre parc de logements. Je fais également entrer là-dedans les expertises du CHSCT pendant cette période, pour 260 000 euros.

Durant les deux dernières années, marquées par la crise du covid-19, nous avons dépensé 143 000 euros en conseil. Ce sont des montants assez modestes dans le total des dépenses de l'AP-HP.

À ces dépenses s'ajoutent celles qui ont trait au système d'information, que je n'ai pas intégré dans ce décompte. En matière de conseil et de conseil stratégique, elles s'élèvent sur trois ans à 5,2 millions d'euros, avec différentes prestations d'assistance aux évolutions. Nous avons ainsi bénéficié, pour un peu plus de 200 000 euros, d'une prestation destinée à accompagner la réalisation de notre schéma directeur.

Certains rapports réalisés par des cabinets d'expertise tout à fait compétents, qui livrent des tonnes de documents, sont rangés dans un coin. S'agissant du système d'information, nous disposons de deux personnes à plein temps pour définir le schéma directeur, aidées d'un cabinet de conseil, mais ce n'est pas lui qui s'est substitué à nos personnels.

Je précise qu'en matière de système d'information, nous avons, au-delà des prestations de conseil stratégique, beaucoup de prestataires, ce qui est à mon sens un autre sujet, que nous partageons avec beaucoup d'établissements publics.

Les conditions dans lesquelles nous pouvons embaucher et rémunérer des spécialistes font que nous ne pouvons pas toujours nous doter des bonnes compétences. Une partie de l'aide à la maîtrise d'ouvrage et de l'assistance technique est donc confiée à des prestataires extérieurs, qui coûtent plus cher à la puissance publique.

Nous avons par exemple, pour la *hotline* des systèmes d'information, un dispositif mixte avec du personnel de l'AP-HP et des prestataires extérieurs, de telle sorte qu'on puisse à un moment donné réinternaliser les choses. Nous devons réaliser un gros travail pour faire en sorte que les grilles de rémunération puissent s'adapter à ces problématiques.

Pendant la crise du covid-19, nous avons été approchés par un certain nombre de cabinets de conseil pour une assistance gratuite. Nous n'y avons pas eu recours. En revanche,

des membres de sociétés de conseil, au chômage technique durant cette période, sont venus, avec quelques milliers d'autres renforts, durant la première vague, travailler bénévolement et avec l'accord de leur employeur. Nous avons ainsi bénéficié d'une solidarité extraordinaire de la part des personnels navigants des avions cloués au sol.

Je crois qu'ils étaient en chômage partiel durant cette période, mais cela a été extrêmement utile. Certains de ces professionnels ont contribué à nous aider à monter le système de suivi à domicile des patients atteints de covid-19, dit Covidom, qui a concerné 500 000 malades, et pour lequel nous avons organisé de grandes plateformes. Ces compétences ont été très utiles dans ce domaine.

Je suis prêt à mettre à votre disposition les fichiers et les documents permettant de voir les différentes prestations auxquelles nous avons eu recours mais il me semble qu'il est possible de définir et d'appliquer la stratégie d'un grand établissement comme le nôtre en ayant une expertise stratégique interne, sans avoir besoin de grands cabinets anglo-saxons ou français.

En revanche, je pense qu'il est impossible, en l'état actuel, de se priver, sur des points ponctuels, de l'éclairage des experts. J'y recours sans que cela me pose de problèmes. Je citais le patrimoine immobilier : nous n'avons pas d'équipe spécialisée dans ce domaine, où les cabinets de conseil qui ont travaillé avec d'autres bailleurs peuvent nous aider, dans le cadre de prestations limitées, techniques et suivies.

Il est ainsi extrêmement compliqué de tout internaliser dans les systèmes d'information, à tel point que nous nous sommes posé la question, il y a quelques années, avant la crise du covid-19, de savoir si nous n'avions pas intérêt à créer une filiale informatique de l'AP-HP. Nous n'avons pas réactivé cette réflexion, car il est extrêmement compliqué, dans un établissement public à caractère administratif, de se passer de sous-traitants.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Merci de cet exposé clair, concret, précis et quasiment exhaustif.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Monsieur le directeur général, je vous remercie pour les propos que vous avez pu tenir. Vous avez déclaré que, dès votre arrivée, vous aviez mis fin à la collaboration de l'AP-HP avec certains cabinets de consultants, jugeant les prestations trop onéreuses. Je profite de ce moment pour dire qu'on peut s'accorder sur le fait qu'il existe beaucoup de compétences dans le domaine hospitalier. Nous avons pu le vérifier pendant la crise sanitaire, qui n'est malheureusement pas terminée.

Comment les prestations des cabinets de conseil ont-elles été perçues par les personnels de l'AP-HP ?

**M. Martin Hirsch.** – Plutôt mal... Autant le fait de travailler, y compris dans le corps médical, sur un projet donné avec un regard extérieur ne pose aucun problème, autant le fait d'avoir une sorte d'abonnement auprès de grands cabinets de consultants et de personnes pour lesquelles l'hôpital n'est qu'un client n'était pas perçu positivement.

Je n'ai donc rencontré aucune récrimination quand nous avons mis fin à ces prestations.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Plus généralement, nous avons auditionné Santé publique France sur le sujet de la crise sanitaire. De votre point de vue, la multiplication des agences ne conduit-elle pas à une dispersion des compétences et, *in fine*, à un recours plus important aux cabinets de conseil ?

**M. Martin Hirsch.** – Je ne le crois pas.

J'ai connu l'époque où les agences sanitaires n'existaient pas et où l'expertise résidait dans les seules directions de l'administration centrale, ce qu'on a reproché lors de l'affaire du sang contaminé.

C'est à l'initiative du Sénat, dans le cadre de la loi du 4 janvier 1993, puis dans celle du 1<sup>er</sup> juillet 1998, qu'ont été créées les agences sanitaires pour permettre à l'État de disposer d'une expertise publique.

Le ministère avait proposé de créer une seule agence pour la sécurité alimentaire et la sécurité du médicament, ce qui a été refusé par le Sénat en 1998 par crainte que les aliments soient assimilés à des médicaments.

Il a été décidé, comme dans d'autres pays, de recourir à des agences spécialisées : Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, Santé publique France, Agence de la biomédecine. Cette spécialisation est plutôt cohérente avec des expertises assez différentes d'un domaine à l'autre. L'objectif était précisément celui-là.

Dans les années 1990, on s'est rendu compte que le décideur public était dépendant d'experts externes qui travaillaient en même temps pour l'ensemble des industriels, avec un problème de conflit d'intérêts. On a donc construit une expertise interne avec des personnels à plein temps pouvant travailler avec des experts externes, sans que ces derniers aient un monopole.

J'étais directeur de cabinet du ministre de la santé au moment où ces agences ont été créées. La coordination était assurée par le ministre, qui réunissait, tous les mercredis matins, avant le conseil des ministres, l'ensemble des responsables des agences de sécurité sanitaire pour leur donner leur feuille de route, être informé, etc.

Cette coordination est aujourd'hui assurée par le ministère, qui s'est d'ailleurs étoffé depuis. Je ne pense pas que cela puisse être le prétexte ou la cause de l'utilisation d'expertises ou de cabinets de conseil.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Le cabinet McKinsey aurait perçu 13,5 millions d'euros pendant la crise sanitaire, principalement à partir de décembre 2020 pour l'organisation de la campagne vaccinale.

Quelle est selon vous la plus-value d'un cabinet de conseil généraliste comme McKinsey dans la mise en œuvre d'une politique de santé publique ?

**M. Martin Hirsch.** – Je ne sais pas précisément. Nous n'avons pas eu à travailler avec eux et je n'ai pas d'élément d'appréciation autorisé ou direct à ce sujet.

Le sentiment que j'ai, vu depuis un grand hôpital, c'est que, *in fine*, l'organisation de la vaccination a été performante. Je ne connais pas la part des uns et des autres mais je me souviens du début de l'année 2021, où on tombait à bras raccourcis sur l'organisation logistique. Je pense que les choses se sont faites dans de bonnes conditions, bien que les défis aient été incommensurables.

Parlant sous serment, je ne vais pas inventer ce que je ne connais pas. Je ne sais pas quel a été l'apport des différents cabinets à ce sujet, mais en tant qu'acteur de la vaccination – l'AP-HP a dû réaliser 600 000 injections –, nous avons pu constater que l'ensemble des défis logistiques et organisationnels ont été relevés.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Je crois que nous pouvons être d'accord sur ce point. Ma question est plus précise : pensez-vous que nous ayons besoin d'avoir recours à ce type de cabinets pour la mise en œuvre d'une politique publique ?

**M. Martin Hirsch.** – J'ai bien compris votre question.

Face à un enjeu majeur, je comprends que l'expertise puisse ne pas être disponible en interne. Est-il possible de recruter des dizaines de personnes, ou vaut-il mieux faire appel à des expertises constituées ? Je m'arrête là...

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Nous espérons tous que nous n'allons pas traverser une crise aussi grave que celle que nous connaissons encore aujourd'hui, mais nous avons déjà pu tirer une certaine expérience de ce moment dramatique.

Si, malheureusement, nous devons revivre une telle crise, pensez-vous que nous devrions avoir à nouveau recours à des cabinets de conseil pour nous accompagner dans des stratégies de politique publique ?

**M. Martin Hirsch.** – Je pense que celles et ceux qui ont pu connaître la valeur ajoutée de ces cabinets pourraient vous répondre.

Une remarque d'ordre psychologique : peut-être la puissance publique considère-t-elle que les fonctionnaires et les administrations ne seront pas capables de faire face et qu'une société anglo-saxonne, avec des clients prestigieux et des *track records* remarquables, saura mieux s'en sortir.

Toute suspicion d'incompétence à l'égard des pouvoirs publics pousse à recourir à de grands cabinets dont on considère qu'ils inspirent confiance. Cet aspect n'est probablement pas à minimiser – mais ce n'est pas une expertise très poussée. J'en suis néanmoins certain. Toute la confiance qui peut être mise dans les acteurs publics aide donc à ce que ceux-ci déploient leurs forces.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Je voudrais revenir sur le début de votre propos liminaire. Vous avez dit qu'en arrivant à l'AP-HP, vous aviez découvert que l'administration était très sollicitée par les cabinets de conseil.

Si je me fais plus naïf que je ne le suis, il me semble qu'on devrait plutôt s'attendre au mouvement inverse, qu'on pourrait éventuellement critiquer ou essayer d'évaluer.

Pouvez-vous revenir rapidement sur le sujet, car c'est un peu perturbant ?

**M. Martin Hirsch.** – C’est perturbant mais c’est la réalité ! Ces cabinets demandent rendez-vous, font des offres, viennent se présenter. Ils sont par ailleurs organisateurs ou sponsors de beaucoup de séminaires et de conférences. Je respecte tout à fait leur travail et il y a des gens tout à fait compétents mais cela se transforme en sollicitations et c’est très fréquent.

**M. Arnaud Bazin, président.** – La réponse est parfaitement claire. Elle répond entièrement à ma question.

Vous avez évoqué la possibilité d’évaluer au moins grossièrement l’équilibre économique de cette réinternalisation des compétences. Je ne vous demanderais pas une étude indiscutable sur le sujet, mais pouvez-vous en établir une approche ? Elle sera considérée comme telle et nous permettra d’avoir un ordre de grandeur. Si cela vous est possible, ceci nous serait très utile.

**M. Martin Hirsch.** – Tout à fait.

**M. Arnaud Bazin, président.** – La Cour des comptes, que la commission des finances auditionnait ce matin à propos de la transformation numérique du ministère de la justice, évoquait une donnée, déjà explicitée il y a deux ans dans un autre rapport, concernant les grands projets informatiques de l’État : lorsque l’on a à faire à des cabinets de conseil, il faut qu’au moins 30 % de l’équipe projet soit constituée de fonctionnaires de la maison.

Cet ordre de grandeur vous parle-t-il et en avez-vous l’expérience ?

**M. Martin Hirsch.** – C’est ce à quoi je faisais allusion lorsque je parlais du schéma directeur informatique sur lequel nous avons travaillé.

Faire appel à des prestations de conseil sans avoir, en face, des gens pouvant les diriger et les commander, c’est de l’argent jeté par les fenêtres !

**M. Arnaud Bazin, président.** – Le pilotage ne se délègue pas...

**M. Martin Hirsch.** – Absolument, et le cabinet de conseil ne peut pas être un substitut en termes de manière de penser. Cela me paraît évident.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Enfin, vous avez indiqué qu’il n’existait à l’AP-HP de prestations *pro bono* mais des interventions bénévoles pendant la crise sanitaire, ce dont on ne peut que se louer. Quel a été le statut de ces personnes ? Y avait-il un lien contractuel avec elles ?

**M. Martin Hirsch.** – Je trouve que le *pro bono* des cabinets de conseil pour des associations ou à des organismes à but non lucratif est extraordinairement utile. J’ai déjà bénéficié, dans des associations que j’ai présidées, de l’aide de cabinets qui, au titre du mécénat, aidaient des organismes qui n’avaient pas les moyens d’avoir une direction de la stratégie et de la transformation, sans chercher en échange à placer un contrat à 2 millions d’euros, sachant bien qu’on n’aurait pas pu y prétendre. Ceci me paraît légitime, utile, productif et presque vertueux.

En revanche, dans des organismes comme l’AP-HP, qui ne roulent pas sur l’or mais qui disposent de budgets de 8 milliards d’euros et qui sont habitués à passer des commandes publiques, je trouve que le *pro bono* n’a pas de sens.

Le *pro bono* poserait un problème aux cabinets de conseil. Je ne vois pas quel serait leur intérêt. Nous n'allons pas faire le tour de nos fournisseurs pour demander un *pro bono*. Les marchés et la concurrence existent et nous essayons d'obtenir les prix les plus bas possible. Il existe aussi un risque qu'un engagement *pro bono* puisse être une manière de se rendre indispensable.

Nous n'avons pas eu recours au *pro bono* pendant la crise sanitaire, mais les circonstances étaient si exceptionnelles que cela aurait pu arriver. Nous n'avons pas émis de refus catégorique.

Par ailleurs, les bénévoles qui ont officié à l'AP-HP sont intervenus dans un cadre conventionnel. J'avoue ne pas savoir comment il s'est formalisé.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous nous le préciserez par écrit.

**M. Martin Hirsch.** – Oui, je vous le préciserai.

**Mme Nicole Duranton.** – Monsieur le directeur général, je vous remercie pour les propos que vous avez tenus.

Le Boston Consulting Group (BCG) vous a aidés à affiner votre prévision en besoin de renforts, sur la base d'un modèle épidémiologique. Quelles étaient les spécificités de ce besoin de renforts vis-à-vis des autres missions de santé confiées à des cabinets de conseil ?

De quelle façon le Boston Consulting Group a-t-il défini les critères de son modèle épidémiologique ?

**M. Martin Hirsch.** – À ma connaissance, l'AP-HP n'a pas eu recours au Boston Consulting Group. D'autres organismes y ont peut-être fait appel.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Il nous est indiqué que le Boston Consulting Group serait intervenu sur un modèle de prévision des appels concernant le SAMU. Quelles précautions ont pu être prises à cette occasion ?

**M. Martin Hirsch.** – À ma connaissance, les prévisions concernant les appels relatifs au SAMU ont été travaillées entre l'AP-HP et l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA).

**M. Arnaud Bazin, président.** – C'est une communication du Boston Consulting Group à la commission d'enquête, qui mentionne cette mission pour l'AP-HP. Peut-être n'est-ce pas vous qui l'avez commandée directement...

**M. Martin Hirsch.** – Le SAMU relevant de l'AP-HP, j'en suis responsable. Je vais vérifier s'ils sont ou non intervenus.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous pourrez nous communiquer ces éléments ultérieurement.

**M. Martin Hirsch.** – C'est l'INRIA, grand organisme public, qui a développé un algorithme que nous utilisons encore aujourd'hui. Il s'agit d'un modèle prédictif qui nous

permet de dire, lorsque les appels au SAMU augmentent, ce qui risque de se passer dix ou quinze jours après.

Je ne sais pas si le Boston Consulting Group les a aidés.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Le Boston Consulting Group a indiqué qu’il s’agissait d’une prestation *pro bono*...

**M. Martin Hirsch.** – Je vais vérifier.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous nous apporterez vos réponses par écrit, en précisant les précautions prises autour de cette prestation.

**Mme Nicole Duranton.** – Les cabinets de conseil répondent-ils seulement à des commandes publiques précises de la part des organismes de santé ou exercent-ils un rôle stratégique d’appui à la décision ?

**M. Martin Hirsch.** – À l’AP-HP, ils exercent un rôle précis. Je ne connais pas la politique des autres organismes.

**Mme Nathalie Goulet.** – Cette audition à quelque chose d’extrêmement éthique. Apparemment, plutôt que d’attendre le poisson, vous avez décidé d’apprendre à pêcher, ce qui me semble une très bonne dynamique.

Premièrement, pensez-vous qu’il faut réglementer ou interdire le démarchage de la part des cabinets de conseil ? C’est ce qu’on a fait auprès des médecins avec les laboratoires. Nous avons voté un certain nombre de textes sur la déontologie, en particulier après des scandales sanitaires.

Deuxièmement, vous expliquez qu’il existe à l’AP-HP deux types d’actions, le recours aux cabinets de conseil et la sous-traitance. Je ne sais pas comment vous avez établi la réponse au questionnaire qui vous a été transmis mais je pense qu’il existe une très grande différence dans votre démarche entre une sous-traitance qu’on peut parfaitement comprendre en matière de cotation d’actes, par exemple, et le conseil, qui n’entre pas selon moi dans la même catégorie.

**M. Martin Hirsch.** – Je pense qu’il est compliqué d’interdire le démarchage. On ne va pas empêcher les gens de se rencontrer. Cela aboutirait à des situations moins contrôlables.

Vous allez recevoir Didier Migaud dans un instant. Il était président de la Cour des comptes lorsque nous avons été contrôlés. Pouvoir rendre des comptes sur nos dépenses, les conditions d’analyse des marchés, comment ceux-ci ont été conclus, voire donner des directives me paraît plus opérant, tout comme le fait de rappeler un certain nombre de règles sur les liens d’intérêts et les conflits d’intérêts.

Je pense aussi plus utile de faire en sorte, notamment lors des congrès, même si cela paraît une dépense parfois critiquable, de payer les déplacements de nos personnels plutôt que de voir ceux-ci accepter une invitation de quelqu’un qui peut devenir ensuite notre fournisseur.

Il me paraît donc nécessaire de cadrer les règles et les relations plutôt qu'interdire le démarchage. Il est souvent très intéressant d'avoir une discussion avec des consultants qui ont par exemple vu des hôpitaux hors de France. Ces échanges peuvent être très utiles pour les décideurs.

Le démarchage des visiteurs médicaux dans les hôpitaux n'est pas aujourd'hui organisé par la loi. Nous l'avons, quant à nous, prévu dans notre règlement intérieur.

**M. Laurent Burgoa.** – Merci pour votre franchise sur vos relations avec les cabinets de conseil privés.

Avez-vous reçu des recommandations de personnes extérieures, et notamment d'instances de tutelle, pour recevoir certains cabinets de conseil ?

Par ailleurs, nous savons que certains salariés de ces cabinets peuvent intégrer l'AP-HP ou vice-versa. Avez-vous mis en place une charte à ce sujet ?

**M. Martin Hirsch.** – Effectivement, le samedi 14 mars, j'ai reçu un appel du cabinet du Premier ministre pour me dire que plusieurs grands cabinets de conseil s'étaient manifestés pour aider : « voilà un tel et un tel. Si tu veux, tu peux les appeler, ils sont à disposition pour faire du *pro bono* ». Je suis sous serment : je vous dis donc les choses.

À part cela, je crois ne jamais avoir reçu d'injonctions de mes tutelles pour faire appel à un consultant. En revanche, j'ai vu quelques consultants m'expliquer qu'ils étaient bien en cours avec les ministres, le Premier ministre, le Président de la République, etc., – je me souviens en particulier d'un consultant – et qu'il m'arriverait des tas d'ennuis si je ne faisais plus appel à lui. Ce sont les petits cabinets qui agissent ainsi. Je n'y ai pas eu recours et, comme vous l'avez souligné, je suis toujours là !

Je n'ai jamais reçu d'injonctions pour faire appel à eux.

D'autre part, des « passages » existent vers les cabinets de conseil. Je n'en ai pas eu connaissance entre 2018 et 2021 mais, entre 2016 ou 2017, un des directeurs de l'AP-HP est parti dans un grand cabinet de conseil, dont il doit être vice-président. Il l'a fait après être passé par la commission dite « de pantouflage » : il avait l'impossibilité de nous avoir comme client – en tout cas de s'en mêler – pendant trois ans. Ce cas de figure s'est donc produit.

Nous avons des règles. Un collège de déontologie peut être saisi à propos des questions qui poseraient des problèmes non résolus par la loi ou par les commissions existantes. Il doit y avoir une vingtaine de saisines par an.

Quand on internalise des compétences, il est assez logique de recruter des personnes qui se trouvaient auparavant dans des cabinets de conseil, qui connaissent d'autres acteurs et utilisent d'autres méthodes. Une des conditions pour que le conseil interne fonctionne est que les personnes n'y restent pas trente ans.

Les personnes qui arrivent dans notre direction de la stratégie ont trois débouchés possibles.

Le premier, assez utilisé, consiste à passer du siège de l'AP-HP au plus près du terrain, pour travailler dans les blocs opératoires, pour lesquels nous avons créé des fonctions

de directeur des opérations (DOP). Le deuxième débouché consiste à aller dans d'autres secteurs publics, le troisième étant d'aller dans des entreprises de conseil.

Je préfère que ces débouchés existent, plutôt que d'avoir des gens qui finiraient par s'éteindre. Je pense que ces équipes doivent tourner pour garder leur efficacité. Les règles fixées il y a quelques années pour le passage en comité de déontologie me semblent satisfaisantes.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous avez évoqué les réserves prononcées sur le pantouflage. Avez-vous moyen de vérifier que ces réserves sont bien prises en compte dans votre institution ?

**M. Martin Hirsch.** – Oui, nous avons le moyen de le vérifier. Ce sont de petits nombres de gens identifiés et de règles connues. Par ailleurs, ces règles sont partagées.

Ces questions d'éthique font partie des points que nous évoquons dans les comités de direction. Ce ne sont pas un sujet tabou, au contraire : c'est la meilleure manière de les faire connaître. C'est un état d'esprit.

L'AP-HP est une immense maison dans laquelle il se passe parfois des choses que je découvre *a posteriori*. Cela m'est encore arrivé ce *week-end*, vous l'avez peut-être vu...

**M. Arnaud Bazin, président.** – C'est pourquoi je vous demande s'il existe un processus pour surveiller le respect de ces réserves .

**M. Martin Hirsch.** – Les consignes sont partagées avec l'ensemble des directeurs, notamment les directions sensibles que sont la direction des systèmes d'information et la direction de la stratégie.

**Mme Valérie Boyer.** – Monsieur le directeur général, je crois savoir que les agences régionales de santé (ARS) utilisent les cabinets de conseil. Quelles relations entretenez-vous avec les ARS et les cabinets de conseil qui travaillent pour leur compte ?

Si vous n'avez pas utilisé directement de cabinets de conseil, ceux-ci peuvent avoir indirectement une voix à l'AP-HP ou venir en support. Si tel est le cas, pouvez-vous nous en dire plus ?

Je voudrais également savoir si les prestations que vous avez pu utiliser étaient des prestations *pro bono* ou payantes, après passation d'un marché.

Par ailleurs, quels sont les liens entre les cabinets conseil et la direction de la sécurité sociale (DSS), avec qui vous êtes forcément en relation étroite ? Si un établissement comme le vôtre n'utilise pas ces cabinets de conseil, toutes les administrations avec lesquelles vous travaillez y ont eu recours. Nous sommes donc dans le même écosystème, où cette intrication avec les cabinets de conseil est importante.

Enfin, quelle est à votre avis, dans le cadre de la relation entre l'AP-HP, l'ARS Île-de-France et l'administration d'État, la part de l'aide à la prise des décisions ? Il peut paraître surprenant que, dans le monde de la santé, très administré, avec des personnes de grande qualité, dont les parcours sont extrêmement variés, qui connaissent en profondeur toutes les arcanes de l'hôpital ou de la médecine de ville, on utilise des cabinets de conseil à des hauteurs très importantes.

Lorsqu'on connaît la qualité des personnes qui travaillent dans ces administrations, on peut être surpris de constater que des cabinets de conseil connaissent mieux le monde de la santé que les directeurs de la sécurité sociale, de l'assurance maladie ou des ARS.

**M. Martin Hirsch.** – Je répondrai de deux manières à la question que vous posez à propos de l'ARS.

L'ARS Île-de-France, jusqu'à il y a quatre ans, nous permettait d'avoir un « droit de tirage » sur des cabinets de conseil, ce qui pouvait être utile. On ne les payait donc pas et on tirait sur des prestations de cabinets. Nous nous sommes dit que cela n'était pas sain.

Depuis 2018, nous avons signé deux nouvelles conventions avec l'ARS, dont la dernière pour la période 2021-2023. Nous avons utilisé ces sommes soit pour recruter des compétences en CDD en matière de développement durable, enjeu majeur pour les établissements, soit pour financer un travail avec des étudiants et des professeurs d'écoles de *design*, par exemple, pour transformer l'organisation hospitalière.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Il s'agissait de financements provenant de l'ARS ?

**M. Martin Hirsch.** – Oui, absolument.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous n'utilisez pas le marché de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ?

**M. Martin Hirsch.** – Il nous est arrivé de l'utiliser concernant la logistique et le logement, marchés auxquels j'ai fait allusion.

Il existe, conjointement avec l'ARS, une convention avec le département d'appui à la transformation des organisations en santé (DATOS), que nous avons fait évoluer vers l'internalisation et les écoles. C'est particulièrement intéressant.

Il existe par ailleurs des tableaux de bord quotidiens réalisés dans le cadre du covid-19. Celui de l'ARS a été développé avec un cabinet de conseil, entre les deux vagues ou à la fin de la première. Nous tableau de suivi a été quant à lui totalement réalisé en interne. Ce sont 50 pages d'indicateurs qui nous servent de boussole. Les deux sont bien faits, même si nous avons plus d'expertises médicales et techniques pour cela.

Nous avons très peu de relations directes avec la DSS, qui intervient surtout pour vérifier notre budget. Nous avons davantage avec l'ARS, ainsi qu'avec la CNAM et la direction générale de l'offre de soins (DGOS).

Comment des consultants extérieurs peuvent-ils paraître plus compétents que des personnes qui évoluent depuis quinze ans dans le milieu hospitalier ? Se doter de capacités de conseils internes reste majeur. Les profils ne sont pas les mêmes que ceux qui gèrent depuis quelques années le même dispositif, ne se remettent pas en cause ou n'ont pas les moyens de voir ce qui se passe ailleurs. Disposer de gens qui peuvent avoir un regard distancié, extérieur, nourri d'autres expériences et qui passent quelques années avec nous est très utile.

Nous essayons de disposer dans les directions ou les grands établissements publics d'une petite équipe avec un fort *turnover* et des compétences jumelles de celles des consultants. Ce sont des personnes qui ont d'ailleurs souvent fait les mêmes écoles.

Le fait d'avoir besoin de faire appel à un regard extérieur n'a rien à voir avec une supposée incompétence des responsables de l'administration ou des ministères.

J'ajoute que les systèmes d'information sont d'une telle technicité et d'une telle complexité que seuls des spécialistes en nombre relativement limité peuvent apporter une expertise pointue qu'il est parfois difficile d'internaliser.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Une petite digression : si on se préoccupait davantage de la rémunération des personnels de la fonction publique hospitalière comme de l'ensemble de la fonction publique, peut-être aurait-on moins de problèmes comme ceux que vous avez évoqués !

À la mi-2021, un de vos services sécurisés de partage de fichiers a subi une cyberattaque. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été informée de cette fuite de données concernant 1,4 million de personnes testées contre le covid-19, alors même qu'Accenture a été missionnée pour l'élaboration de la vision et de la pérennisation du système d'information-vaccination sur le fondement des données SIDEP.

Quelles précautions mettez-vous en œuvre vis-à-vis de ces prestataires ?

**M. Martin Hirsch.** – Nous sommes maîtres d'œuvre du système d'information SIDEP pour le ministère de la santé, qui est maître d'ouvrage.

Si vous le permettez, je veux rendre ici hommage aux équipes. L'hôpital, à la demande du ministère de la santé, a dû faire remonter chaque jour 500 000 résultats positifs et bien plus de résultats négatifs de toutes les pharmacies, laboratoires d'analyse, laboratoires vétérinaires, etc. C'est un exploit extraordinaire que nous avons réalisé grâce à la sous-traitance.

Ce système, qui a été monté dans un temps record et qui a été conduit à voir ses spécifications changer environ tous les deux mois – PCR, tests antigéniques, autotests –, est un chantier absolument dantesque, qui a de temps en temps connu de petits *bugs*, comme lorsque 2 millions de personnes se testent le même jour alors qu'on n'en avait prévu que 1,5 million. C'est pour moi une réussite qui, si vous l'analysez, relève du partenariat public-privé.

**M. Arnaud Bazin, président.** – S'agissait-il de prestations informatiques ou de conseils pour ce qui est des intervenants privés ?

**M. Martin Hirsch.** – C'est majoritairement de la prestation, sans aucun doute. Si vous auditionnez les maîtres d'œuvre, vous verrez qu'ils savent expliquer leur dispositif de A à Z.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Vous comprenez pourquoi nous souhaitons obtenir cette précision : c'est très important.

**M. Martin Hirsch.** – Absolument. Pour être transparent, je peux vous dire que le montant des prestations s'élevait à 30 millions d'euros. Pour ce faire, nous avons recruté des

expertises externes de polytechniciens et embauché des CDD en interne. C'est à ce moment qu'a eu lieu le piratage auquel vous faites référence.

Nous devons transmettre tous les jours l'ensemble des données des dépistages de France, à la fois à Santé publique France et à l'assurance maladie. Durant une période, le système de réception par l'assurance maladie n'a pas permis d'intégrer les données. On s'est demandé si on prenait le risque de ne pas communiquer chaque jour le nombre de cas positifs au ministre.

On a, avec l'accord de tous, opté pour un dispositif de secours consistant à utiliser un logiciel du marché pour envoyer l'ensemble du fichier. Il se trouve que ce logiciel avait un défaut dont personne ne s'était rendu compte, sauf le *hacker* qui cherchait à pirater l'AP-HP pour pouvoir vendre des QR codes qu'il pensait pouvoir trouver dans nos données.

Nous avons fait l'erreur de ne pas détruire les fichiers une fois que nous n'en avions plus eu besoin. Ce sont ceux-là que le *hacker* a utilisés après avoir pénétré dans le logiciel, qui avait été acheté. Tous les logiciels possédaient ce défaut, qui a depuis été corrigé.

Il n'y a eu aucun intermédiaire extérieur dans cette affaire. Une erreur a été commise en ne détruisant pas les fichiers. La CNIL est bien évidemment venue tout contrôler, l'incident, dès qu'il a été connu, lui ayant été déclaré.

Je considère que nous n'avons pas assez de crédits pour sécuriser suffisamment nos systèmes d'information au rythme auquel nous voudrions le faire car il s'agit d'une vulnérabilité importante.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Quel a été le rôle d'Accenture dans cette affaire ?

**M. Martin Hirsch.** – Je ne sais pas vous répondre.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Ce cabinet a cependant été missionné pour l'élaboration de la vision et de la pérennisation du système d'information-vaccination sur le fondement des données SIDEP...

**M. Martin Hirsch.** – Pas par nous. Je ne sais pas vous répondre, mais je vous enverrai bien évidemment la réponse.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Nous avons parlé de sécurité. Il faudrait également parler de souveraineté et d'utilisation des données, sujets qui reviennent régulièrement dans cette commission d'enquête.

Vous vous êtes inquiété, en 2019, du fait que les données de santé centralisées dans le *Health Data Hub* étaient stockées dans des *clouds* hébergés aux États-Unis. Deux ans plus tard, que pensez-vous de la sécurité du stockage des données de santé des Français ?

D'autre part, la majorité des conseils intervenant dans le domaine de la santé sont étrangers. Cela vous inspire-t-il des craintes quant à l'utilisation des données recueillies par ces opérateurs ? Y a-t-il dans votre pratique des procédures mises en œuvre pour s'assurer de la confidentialité des données fournies aux cabinets de conseil – même si nous avons bien compris que votre pratique était limitée ?

**M. Martin Hirsch.** – À l'époque où on nous demandait d'aller déverser nos propres données dans le *Health Data Hub*, nous nous étions posé la question de passer sur le *cloud*. On ne l'avait pas fait, notre prestataire n'étant pas capable, au regard de la loi américaine, de garantir qu'il ne livrerait pas nos données à d'autres.

Quand on nous a demandé de les déverser dans un système qui s'apprêtait lui-même à le faire, nous nous en sommes émus, et j'ai écrit à la ministre en disant que cela me paraissait poser un problème. Il est possible que cette initiative ait contribué à stopper le processus et à changer d'hébergement.

Disposer de *clouds* nationaux – ou européens, ce qui, pour moi, est quasiment équivalent –, constitue un élément de souveraineté majeur. Je sors peut-être de ma condition mais nous aurons du mal à définir cette souveraineté à l'échelon national.

La médecine va de plus en plus recourir à des algorithmes qui permettront, à partir d'analyses de 25 paramètres, de déduire quel traitement proposer à un patient – avec un médecin qui jouera son rôle au milieu.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Quand même !

**M. Martin Hirsch.** – Si ces algorithmes ne sont définis que par de grands conglomérats, à mi-chemin entre les GAFAM et l'industrie pharmaceutique, on ne saura plus jamais si un médicament est prescrit parce que le médecin l'a estimé nécessaire ou si c'est parce que l'algorithme l'a jugé utile. C'est un danger majeur.

La souveraineté algorithmique est aujourd'hui à mes yeux aussi importante et même plus importante que la souveraineté du paracétamol.

Ces éléments seront performants et indispensables, mais personne ne saura ce qu'il y a « sous le capot ». On ne pourra pas dire si on met d'un seul coup la moitié des Français sous traitement préventif grâce à telle ou telle molécule parce qu'un algorithme conçu par des gens remarquablement intelligents, mais baignant dans le conflit d'intérêts jusqu'à la racine des cheveux, en aura décidé ainsi. Cela nous pend au nez !

C'est un risque très important d'évolution de la médecine. Il est nécessaire de le souligner.

Tout l'intérêt des cabinets de conseil réside dans leur vision internationale. Peu d'entités peuvent avoir une bonne expertise de la comparaison des hôpitaux ou des systèmes d'assurance maladie des différents pays.

Pour parler clair, je crois qu'il en existe deux, les grands fonds d'investissement – et je trouve très intéressant de discuter avec eux pour savoir ce qu'ils pensent des autres établissements –, et les cabinets de conseil, qui peuvent avoir d'autres clients à travers le monde.

Penser qu'un cabinet de conseil ne peut être que national revient à lui retirer toute une partie de son intérêt.

Quant aux règles de confidentialité, il est tout à fait possible et très fréquent de faire signer à tous les prestataires des engagements de confidentialité assortis de poursuites réelles. Il faut simplement être vigilant.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Nous avons appris que McKinsey était intervenu pour renforcer la coordination entre le ministère de la santé et Santé publique France. Des cabinets de conseil sont-ils intervenus dans vos relations avec Santé publique France ?

**M. Martin Hirsch.** – Absolument pas !

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Plusieurs chercheurs ont pointé le paradoxe du serpent : les cabinets de conseil encouragent les hôpitaux à se dessaisir de ressources, qu'ils doivent ensuite aller chercher auprès de ces mêmes cabinets.

Reprendriez-vous cette affirmation à votre compte ?

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous nous avez expliqué comment vous avez réinternalisé certaines fonctions. Un hôpital ou un groupement hospitalier de territoire (GHT) n'a pas du tout la même surface ni les mêmes budgets que vous. Comment vont-ils s'y prendre ?

**M. Martin Hirsch.** – Pour ce qui est de la deuxième question, c'est peut-être tout l'intérêt du dispositif que j'évoquais avec l'ARS, qui est à la disposition de l'ensemble des acteurs publics. L'exemple que je citais tout à l'heure concernait l'AP-HP et les GHT d'Île-de-France. Nous sommes là à une échelle importante.

S'agissant du paradoxe du serpent, ces vingt dernières années, les cabinets de conseil ont plus recommandé d'externaliser les systèmes que de les internaliser. Bien évidemment, la mode de l'externalisation est forte.

Ma réponse ne va peut-être pas vous satisfaire, mais j'aimerais par exemple réinternaliser le bio-nettoyage. C'est ma marotte. Je n'y arrive pas ! Pourquoi ? Je pense que le bio-nettoyage est un élément majeur de la sécurité et de la prévention des maladies nosocomiales. Il est important que les équipes soient formées. Or, au regard des prix pratiqués par les prestataires extérieurs, le coût internalisé est trop élevé pour pouvoir le faire à l'heure actuelle.

Nous rencontrons deux cas de figure. Le premier concerne plutôt l'informatique où, paradoxalement, nous avons affaire à des prestataires qui coûtent plus cher que nos agents parce que nous n'avons pas le droit de les payer assez cher.

L'autre cas de figure concerne le bio-nettoyage et beaucoup d'autres fonctions, comme la surveillance par exemple, où le statut de la fonction publique, notamment hospitalière, rend l'internalisation difficile pour des questions de coût et de rigidité, la différence n'étant pas supportable.

Je suis assez partisan de formules qui peuvent consister soit à autoriser les établissements publics à avoir des filiales à caractère public, mais avec des emplois de droit commun, soit à accepter que le recrutement public s'applique aux soins et à ces fonctions, mais non à des fonctions logistiques et autres. Ces deux formules sont intéressantes pour éviter ce dilemme.

Trois fois sur quatre, les cabinets conseillent d'externaliser. La pression existe bel et bien. Nous devons pouvoir inverser cette tendance.

Nous pourrions parler de bien d'autres fonctions, comme l'alimentation par exemple, où il reste à inventer quelque chose d'intermédiaire entre le marché de la prestation et le statut de droit commun.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Je vous rappelle que nous attendons des précisions de votre part sur les prestations *pro bono* pendant la crise sanitaire ; une approche économique sur l'internalisation des services ; la liste des prestations de conseil de l'AP-HP depuis 2019 et quelques précisions sur le rôle d'Accenture concernant le SIDEPE.

Je vous remercie, au nom de tous mes collègues, pour la qualité de cet échange, qui nous a beaucoup intéressés.

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

**Mardi 1er février 2022**

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées**

**M. Arnaud Bazin, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Florence Parly, ministre des Armées, que nous remercions de sa présence.

Notre commission d'enquête a entrepris d'évaluer l'ampleur du recours aux cabinets de conseil par l'État et d'en comprendre les ressorts, ainsi que les modalités.

Cette audition revêt une importance particulière au regard des enjeux de sécurité liés à l'intervention des cabinets de conseil : comment articuler l'intervention de grands cabinets, parfois de droit étranger, et la nécessaire sauvegarde de la souveraineté nationale ?

Nous sommes d'autant plus désireux de vous entendre, Madame la ministre, que le ministère des Armées a passé son propre accord-cadre de prestations de conseil, assorti de procédures spécifiques, qui n'existent pas dans les autres ministères.

Cette audition est ouverte au public et à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site internet du Sénat. En raison du contexte sanitaire, nos collègues pourront également intervenir par visioconférence.

Nous sommes bien entendu astreints au secret de la défense nationale, en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Je veillerai naturellement au respect de cette règle tout au long de l'audition.

Comme pour toutes les personnes auditionnées, je vous indique qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible de sanctions pénales, qui peuvent aller, selon les circonstances, de trois à sept ans d'emprisonnement et de 45 000 euros à 100 000 euros d'amende.

Je vous invite, Madame la ministre, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*(Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Madame la ministre prête serment.)*

**Mme Florence Parly, ministre des Armées.** – Je vous remercie de me donner l'opportunité de contribuer à vos travaux. Je m'efforcerai de vous éclairer au mieux, en vous indiquant dans quel cadre et à quelles fins le ministère des Armées a recouru et recourt aujourd'hui aux prestations des cabinets de conseil.

Tout d'abord, le ministère des Armées s'est appuyé sur les prestations de cabinets de conseil afin de garantir les conditions du succès des transformations, notamment quand elles se sont imposées à lui dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Un regard extérieur peut être légitime pour aider à l'amélioration du fonctionnement, tant que le cadre est clair et maîtrisé.

Par ailleurs, depuis 2018, nous avons recentré ce recours aux cabinets de conseil sur la transformation numérique. En parallèle, nous avons cherché à développer une capacité d'accompagnement interne au ministère, pour assurer le conseil en matière de stratégie et d'organisation.

Désormais, pour que le ministère des Armées puisse faire appel à des cabinets de conseil, trois conditions doivent être réunies.

Premièrement, il convient de s'assurer que le recours à ce type de prestations est limité aux cas pertinents et légitimes. Cela concerne les situations pour lesquelles le ministère ne dispose pas de l'expertise nécessaire ou bien lorsque le recours à un cabinet de conseil permet de bénéficier d'une expérience reconnue en ce qui concerne la connaissance des meilleures pratiques du secteur privé et d'apporter une vision innovante sur le sujet à traiter. En tout état de cause, cela suppose en amont l'expression d'un besoin clair, significatif et pertinent.

Deuxièmement, il est évidemment nécessaire de s'assurer que la prestation contractualisée apporte une plus-value réelle par rapport au besoin exprimé.

Troisièmement, il est aussi essentiel d'assurer, dans les cas où cela s'avère pertinent, le transfert de compétences ou de données au profit du ministère. Autrement dit, nous devons avoir la capacité de capitaliser sur les résultats obtenus.

En effet, la Cour des comptes, dans son rapport de 2014, tout en reconnaissant la nécessité pour l'administration de recourir dans certains cas aux prestations de conseil, avait relevé trois principaux points d'attention.

En premier lieu, la Cour a mis en évidence la difficulté à établir de façon exhaustive les données et les critères permettant d'apprécier l'importance budgétaire du recours aux prestations de conseil.

En deuxième lieu, la Cour avait noté un défaut de pilotage, notamment imputé au trop grand nombre de pouvoirs adjudicateurs en mesure de contractualiser des prestations de conseil. Elle avait également souligné l'absence de stratégie d'achat dans le domaine des prestations intellectuelles.

En troisième lieu, la Cour avait souligné la nécessité de justifier plus systématiquement le recours aux consultants extérieurs et de renforcer la maîtrise d'ouvrage pour réunir les conditions permettant d'atteindre les objectifs fixés.

Je souhaitais faire ce rappel important car le ministère des armées s'est pleinement saisi de ces recommandations. Et je suis donc heureuse de pouvoir vous dire que les choses ont beaucoup changé depuis 2014.

Ainsi, dès 2015, le ministère a mis en place une politique ministérielle d'achat de conseil couvrant les prestations dans le domaine de la stratégie, de l'organisation de nos services, de l'accompagnement de la transformation et de la formation des armées, directions et services.

La mise en œuvre de cette politique, adoptée par chacun des grands subordonnés du ministère, autrement dit le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement et la secrétaire générale pour l'administration, repose sur un processus de décision très complet, qui nous permet de nous assurer, d'une part, que le besoin est avéré et, d'autre part, que tous les enjeux ont été appréhendés. La validation des grands subordonnés est naturellement requise.

La politique ministérielle d'achat de 2015 organise également l'exclusivité des achats de conseil. La multitude des pouvoirs adjudicateurs pointée par la Cour des comptes était un facteur de risques, en particulier de duplication des efforts. Le ministère des Armées a donc procédé à une forte rationalisation de la fonction achat.

C'est un effort que j'ai souhaité poursuivre. Depuis 2018, seulement deux pouvoirs adjudicateurs sont responsables des prestations de conseil. Il s'agit du secrétariat général pour l'administration pour les prestations qui ne concernent pas le domaine numérique et de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense (Dirisi) pour le domaine numérique. Nous sommes ainsi passés de plusieurs centaines de pouvoirs adjudicateurs et services prescripteurs en 2014 à seulement deux en 2018.

Dans le même temps, nous avons renforcé le processus de validation des demandes de prestations de conseil. Depuis juin 2021, l'ensemble des prestations requiert une information et une validation de mon cabinet, qui s'assure de la pertinence de la demande au regard des objectifs politiques de transformation assignés aux services.

Ce n'est pas nouveau concernant les accompagnements dans les domaines de la stratégie et des organisations. En effet, ce dispositif de validation était déjà en place depuis 2018 pour les prestations hors du domaine du numérique. En 2021, nous avons étendu cette modalité de contrôle aux prestations du secteur numérique, qui revêtent une dimension de plus en plus stratégique pour le ministère.

Pour résumer, les besoins de prestations de conseil émis par les armées, directions et services suivent un parcours complet de validation à trois étages : les grands subordonnés, les responsables des programmes budgétaires puis mon cabinet.

C'est un processus robuste qui nous permet de garantir la pertinence du besoin et la « juste suffisance » du recours à la prestation de conseil.

J'illustrerai mon propos par quelques chiffres.

Alors que les prestations contractualisées hors domaine numérique s'élevaient à plus de 22 millions d'euros en 2018, elles ont été divisées par deux, représentant en 2021 un montant de 10 millions d'euros. En 2021, sur 41 demandes de prestations en vue d'un recours à un cabinet de conseil extérieur exprimées auprès du secrétariat général pour l'administration (SGA), seules 14 auront finalement été validées.

Compte tenu de l'ambition que j'ai fixée pour la transformation numérique du ministère, il était indispensable d'en assurer l'accompagnement. Dans ce contexte, le montant des prestations contractualisées a évolué, de façon naturelle et justifiée, de 6 millions d'euros en 2018 à 11 millions d'euros en 2021.

Le ministère des armées est très attaché à ce qu'un transfert de compétences soit réalisé à chaque fois que l'on recourt à un cabinet de conseil extérieur. C'est un enjeu important pour préserver notre autonomie.

C'est avec cette préoccupation en tête que j'ai décidé, dès 2019, de développer une capacité interne de prestations de conseil en créant la délégation à la transformation et à la performance ministérielles (DTPM), une entité directement rattachée à la secrétaire générale pour l'administration.

Cette délégation, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2020, est composée de 25 agents et de 6 apprentis. Elle constitue une réelle offre alternative pour un bon nombre de démarches en accompagnant les états-majors, directions et services dans la mise en place de leurs projets de transformation.

La DTPM intervient sur quatre thématiques majeures : écoute et parcours usagers ; simplification des processus ; transformation des métiers ; et accompagnement du changement.

Dans son accompagnement, la DTPM recourt aux méthodologies et techniques en vigueur dans les cabinets extérieurs. Bien que récente, elle a déjà mobilisé son savoir-faire sur 105 projets dont elle a été saisie. Un peu plus de la moitié est d'ores et déjà clôturée.

Au-delà de l'intérêt budgétaire évident que présente l'internalisation de prestations de conseil, la démarche s'inscrit dans une approche globale de transfert de compétences et, donc, de plus grande autonomie de notre ministère. Elle permet aux services et à leurs agents de s'approprier ou de se réapproprier la démarche de transformation, d'en garder la pleine maîtrise et de gagner en efficacité et en pérennité.

D'autres exemples récents témoignent de la capacité du ministère à internaliser ou réinternaliser certaines prestations. Ainsi, dans le domaine de la transformation numérique, la direction générale du numérique et des systèmes d'information et de communication (DGNUM) s'est d'abord appuyée dans ses travaux sur des cabinets extérieurs.

Dans un premier temps, entre 2016 et 2017, nous avons défini nos besoins, fixé notre niveau d'ambition et identifié tous les enjeux de cette transformation. Après cette phase de cadrage initial, nous avons eu une phase de mise en œuvre du projet de transformation, pour laquelle la DGNUM s'est appuyée sur les cabinets Deloitte et Eurogroup.

Ces prestations de conseil, qui se sont déroulées sur la période 2017-2020, étaient indispensables pour donner l'impulsion à la transformation numérique du ministère. Elles ont

notamment apporté l'appui nécessaire à la rédaction du schéma directeur du numérique, à la définition des feuilles de route métier, à la montée en puissance de l'équipe étatique et, enfin, à la stratégie globale pour l'hébergement, le *cloud* du ministère.

À l'issue de ces prestations, la DGNUM a organisé la reprise complète de la conduite du projet, en s'appropriant les travaux passés. Cette démarche est désormais effective. La nouvelle stratégie *Cloud* est aujourd'hui rédigée par une équipe totalement étatique. Seules quelques prestations d'expertise technique ciblées subsistent.

Cet exemple, sur un sujet ambitieux, démontre la capacité du ministère à développer ses compétences internes dans de nouveaux domaines techniques à partir des prestations de conseils sur lesquelles il s'est dans un premier temps appuyé.

De la même façon, le recours à la DTPM nous permet d'internaliser des prestations de soutien à la mise en œuvre du logiciel Source Solde, qui a fort heureusement remplacé le système Louvois et a mis fin à des années d'anomalie de paiement de la solde de nos personnels.

D'un point de vue financier, la mise en place de la délégation à la transformation et à la performance ministérielles a dégagé une économie de 14 millions d'euros depuis sa création, sur deux exercices budgétaires.

Depuis cinq ans, nous avons progressé dans les modalités de recours aux cabinets de conseil. Nous avons renforcé les conditions de contractualisation et de contrôle de ces prestataires. Nous avons œuvré à ce que le ministère puisse disposer d'une capacité interne d'accompagnement, même s'il reste à gérer la montée en puissance du dispositif. C'est une perspective stimulante pour que le ministère puisse préserver sa capacité à répondre lui-même à ses propres besoins.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Nous vous remercions pour ces propos liminaires d'une grande clarté. Vous affichez plusieurs ambitions, dont la volonté de réinternaliser un certain nombre de missions.

Le ministère a instauré, bien avant les autres ministères, une doctrine d'emploi des cabinets de conseil, qui prévoit la rédaction d'une fiche préalable et l'obligation de plusieurs visas, dont celui des autorités fonctionnelles renforcées (AFR).

Y a-t-il un lien entre la création de cette doctrine du ministère des Armées et les difficultés rencontrées dans un projet comme Louvois pour la paie des militaires, d'abord développé en interne puis avec le cabinet Sopra Steria, sous la forme du projet Source Solde ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Je n'étais pas en responsabilité quand le projet Louvois a été lancé. Les errements auxquels il a donné lieu ont été source de très nombreux enseignements. Je ne crois pas qu'il existe de lien direct entre les difficultés liées à ce projet et la décision de créer une doctrine d'emploi des cabinets de conseil. Les accords-cadres que nous avons passés n'ont été étendus au numérique que dans un second temps.

En matière de conduite de projet, le secteur du numérique amplifie les difficultés que l'on peut rencontrer dans d'autres domaines. Celles auxquelles nous avons pu être confrontés dans la période postérieure au rapport de la Cour des comptes de 2014 nous ont aidés à concevoir l'encadrement et le contrôle du recours aux prestations de conseil pour le domaine du numérique.

La décision selon laquelle Louvois n'était pas réparable a été fondatrice. Elle était difficile à prendre mais c'est une bonne décision qui nous a permis de ne pas nous acharner dans l'échec. Nous avons revu notre méthode de fonctionnement en la faisant reposer sur une définition extrêmement précise de nos besoins. C'est un principe qui devrait être commun à tous les projets dès lors qu'il faut les mener dans le respect d'un certain calendrier et d'une enveloppe budgétaire précise, et en sélectionnant de manière soigneuse ce que l'on sait faire et ce pour quoi l'on a besoin d'un conseil extérieur.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Quel rôle a joué le cabinet Sopra Steria dans la démarche de reconstitution d'un logiciel de veille ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Celui d'un maître d'œuvre.

**M. Arnaud Bazin, président.** – C'est donc un cabinet de conseil en informatique ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Oui, dont le métier est de réaliser des logiciels et des applications. Sopra Steria a mis en œuvre les spécifications que nous avons édictées pour que l'Armée de terre, l'Armée de l'air, la Marine nationale et tous les services qui relevaient du système de paiement Source Solde puissent être soldés de manière régulière et précise.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Nous cherchons à bien différencier ce qui relève du conseil en informatique et la prestation elle-même.

**Mme Florence Parly, ministre.** – Dans ce cas particulier, Sopra Steria a été le maître d'œuvre.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Vous avez mentionné le rôle d'un référent ministériel pour les prestations de conseil. Comment centralise-t-il les livrables obtenus par le ministère des Armées ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Pour assurer un contrôle renforcé, nous avons établi une procédure fondée sur un système de fiches normalisées destinées à cerner le besoin. Une fiche navette accompagne ainsi la demande de prestation depuis son émission jusqu'à son évaluation, qui intervient après l'achèvement des travaux. Les informations à renseigner doivent être argumentées pour permettre l'instruction de la demande par le ministère.

Le demandeur doit établir un descriptif détaillé de la prestation, il doit estimer les livrables attendus, le coût que cela représentera pour le ministère, justifier les enjeux liés au besoin de cette expertise externe, préciser comment il s'organisera dans son rôle de maîtrise d'ouvrage et garantir la soutenabilité budgétaire du projet.

La demande est analysée et l'on vérifie qu'il n'existe pas de solution interne alternative pour répondre au besoin exprimé. La délégation à la transformation et à la performance ministérielles est systématiquement saisie de manière à ajuster la prestation au juste besoin et, si possible, à internaliser les travaux.

La demande est soumise au visa systématique des autorités fonctionnelles concernées – chef d'état-major des armées, délégué général pour l'armement ou secrétaire général pour l'administration – avec, pour objectifs, de contrôler qu'aucune prestation

similaire n'a été réalisée, de mutualiser certains travaux en cours et de s'assurer que le projet est en cohérence avec les politiques développées par le ministère.

Un visa préalable est fourni avant validation *in fine* par mon cabinet.

En 2021, sur 41 demandes de prestation de conseil hors numérique, nous n'en avons retenu que 14, ce qui prouve que des solutions alternatives ont été trouvées. Le processus peut encore être perfectionné, mais nous sommes satisfaits des premiers résultats.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Une évaluation des missions validées par le visa a-t-elle été prévue ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Un bilan de la prestation réalisée est systématiquement établi. Nous demandons au bénéficiaire de remplir un document qui comporte des critères d'appréciation tels que la qualité des livrables par rapport aux attentes initiales, le respect des délais, l'adéquation des profils d'experts mobilisés par le fournisseur de prestation, sa capacité d'innovation ou encore la rigueur mise en œuvre dans le pilotage du projet.

Cette évaluation est importante car, dans la mesure où le système est itératif, il faut pouvoir tirer les enseignements de chaque projet pour l'améliorer. Sur la base de ce travail d'évaluation, nous proposons ainsi des mesures d'accompagnement du bénéficiaire afin de l'aider à préciser sa demande et à interagir avec le prestataire sur le suivi et la conduite du projet. La capacité de maîtrise d'ouvrage joue un rôle essentiel. Lorsqu'on recourt à une prestation de conseil, il ne s'agit pas de se débarrasser d'un problème sur un tiers, mais de se montrer partie prenante et de s'impliquer dans la conduite du projet.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Le processus que vous décrivez suppose une doctrine d'emploi et une réflexion préalable pour recourir au prestataire externe.

La circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 impose aux ministères de réduire de 15 % par rapport à 2021 le montant des conseils en stratégie et organisation. Avez-vous été consultée sur cet objectif ? Allez-vous pouvoir le tenir ?

La circulaire prévoit également d'obtenir l'accord d'un comité d'engagement pour toutes les commandes de conseil dépassant 500 000 euros, en associant la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et les inspections générales. Comment le ministère des Armées articulera-t-il cette obligation avec le processus interne que vous nous avez présenté ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Des accords-cadres se sont succédé depuis 2014, dont le dernier, négocié en 2021, prévoit une réduction significative de notre enveloppe de conseil. Le « droit de tirage » avait été fixé à 105 millions d'euros pour la période 2018 à 2021. Pour les quatre prochaines années, il est amputé de plus de 15 %, à hauteur de 40 millions d'euros. Nous sommes confiants et nous veillerons à tenir cette enveloppe sans compromettre la réponse aux besoins du ministère des Armées.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Qu'en est-il de la validation par la DITP et par les inspections générales ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Je ne sais pas vous répondre, mais je vous enverrai des éléments complémentaires par écrit.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Il n’y a donc pas eu de dialogue entre les services du Premier ministre et votre administration sur l’élaboration de la circulaire ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Il y a eu dialogue dans la mesure où nous nous sommes emparés du sujet depuis plusieurs années, de sorte que l’expérience du ministère des Armées a été utile au niveau interministériel.

**Mme Nicole Duranton.** – Vous nous avez expliqué que le ministère des Armées disposait de sa propre structure de conseil. Quel bilan tirez-vous de son activité ?

Je suis membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, où l’on mentionne souvent la transformation du service de santé des armées (SSA). Avez-vous eu recours à un cabinet de conseil pour mener ce projet ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Notre structure de conseil interne est jeune : elle a été créée en 2020. Elle assure de manière efficace un filtrage qui nous permet de nous concentrer sur les prestations de conseil qu’il est justifié d’aller chercher à l’extérieur. Il faudra établir un bilan quant à la qualité de l’accompagnement fourni par la structure interne, pour nous assurer qu’il soit le meilleur possible.

Cela nécessitera de veiller à la bonne rotation des agents de la structure. Ils sont nombreux à venir de cabinets de conseil. Le renouvellement doit être régulier.

Le service de santé des armées (SSA) est engagé dans une transformation de très grande ampleur. Il a dû tirer toutes les conséquences de la réduction massive du format de nos armées décidée au début des années 2000. Il a fallu recentrer le SSA sur sa mission première, à savoir répondre aux besoins des militaires, y compris au plus près des combats. Nous avons dû également rationaliser l’existence de cette structure en la faisant participer au service public de la santé. Les hôpitaux militaires ont ainsi accueilli de nombreux patients atteint par le covid. Cette reconfiguration à la fois numérique et fonctionnelle a été très importante.

Nous avons recouru à des prestations de conseil et ouvert un grand nombre de chantiers. Depuis 2018, il y a eu six marchés de prestation de conseil pour un montant total de 3,3 millions d’euros. Il s’agissait de coordonner et de fournir un appui méthodologique aux projets de transformation. Les prestations ont porté sur le pilotage et la conduite du projet de l’Observatoire de la santé des militaires (OSM), sur la transformation du service des ressources humaines du SSA pour relever le défi plus général du recrutement dans les métiers de la santé et de la fidélisation des médecins et des infirmiers. Elles ont également concerné la définition d’un plan d’action pour le développement du numérique et de la simulation au sein du SSA.

Nous avons eu recours à deux cabinets de conseil, Eurogroup et BearingPoint, avec lesquels nous avons travaillé de manière très intégrée afin de bénéficier d’un transfert de compétences, grâce à leur expertise.

De la même manière, nous avons créé et structuré la division « anticipation et stratégie » du SSA. En effet, dans la stratégie énoncée par le chef d’état-major des armées, il est prévu que nous visions le combat de haute intensité, ce qui a de nombreuses implications non seulement sur l’équipement et l’entraînement des forces, mais aussi sur la capacité du

SSA à traiter des pathologies lourdes en grand nombre. L'anticipation joue un rôle majeur pour accompagner cette stratégie dans les années à venir.

**Mme Nathalie Goulet.** – La direction générale de l'armement (DGA) a bénéficié de l'accompagnement massif de BearingPoint pour sa réorganisation, pour un montant estimé à 4,3 millions d'euros. Pourriez-vous nous préciser les objectifs, le contenu et les résultats de cette prestation ?

Le cabinet Eurogroup aurait été missionné en 2021 pour évaluer des officiers à haut potentiel, pour un montant d'environ 62 000 euros. Quel a été son rôle exact ?

Vous appliquez la règle du « tourniquet » dans vos accords-cadres...

**M. Arnaud Bazin, président.** – Il n'y a pas de « tourniquet », le ministère des armées ne fonctionnant qu'avec des marchés subséquents.

**Mme Nathalie Goulet.** – Le cabinet McKinsey est l'un des titulaires du lot 1A de votre accord-cadre de 2018, consacré à la stratégie et au cadrage des projets. Néanmoins, il n'a obtenu aucune prestation entre 2018 et 2021. Pourriez-vous nous préciser pourquoi ?

Enfin, les leçons tirées du dysfonctionnement de Louvois l'ont-elles été grâce à des cabinets de conseil externes ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Je n'ai pas d'information sur un travail réalisé en amont qui aurait conduit à la décision d'abandonner Louvois. J'ai travaillé avec mes équipes, sans cabinet de conseil. Je ne suis d'ailleurs pas certaine qu'un cabinet de conseil soit en mesure d'éclairer un ministre sur ce type de décisions, de nature tout à la fois économique, budgétaire, managériale et politique.

Lorsque le délégué général à l'armement a été nommé, je lui ai demandé, dans le contexte de la préparation d'une loi de programmation militaire très ambitieuse, qui redonnait des moyens considérables aux armées, de garantir que nous pourrions utiliser le mieux possible chaque euro investi, notamment pour les crédits d'équipement qui constituent une part majeure de notre budget.

Le respect des délais est un critère majeur à respecter dans la conduite d'un programme d'armement. Or, nous devons à chaque fois demander à l'état-major d'exprimer un besoin militaire, que la DGA traduisait ensuite en besoin industriel, avant d'engager des discussions avec les industriels susceptibles de pouvoir y répondre. Les délais s'additionnaient, allongeant l'exercice.

Le *lean management* des entreprises nous a semblé avoir un grand intérêt, de sorte que j'ai demandé à la DGA d'œuvrer avec un cabinet de conseil pour définir des principes découlant de cette méthode, afin de nous assurer que nos programmes d'armement étaient conduits de la manière la plus efficace possible.

Nous avons changé nos processus et accompagné les managers de la DGA dans cette transformation. La réforme a été mise en œuvre et nous avons réduit certains délais. Pour le premier exemplaire du sous-marin Barracuda, qui sera bientôt admis au service actif, la durée des essais a ainsi été réduite de moitié. Il y a donc un véritable intérêt à s'inspirer de méthodes qui ont fait leurs preuves dans l'industrie pour importer, quasiment clé en main, des processus efficaces.

En ce qui concerne Eurogroup, j'aurais tendance à vous dire que, si vous le dites, c'est donc que c'est vrai.

Le fait que le cabinet McKinsey n'ait réalisé aucune prestation n'est pas forcément signifiant. Ça ne veut pas dire que nous n'étions pas satisfaits des propositions de McKinsey. Soit McKinsey n'a pas été le meilleur répondant aux appels à candidatures, soit il n'y a pas eu de sollicitation particulière dans le domaine où ce cabinet pouvait répondre. L'intérêt des accords-cadres est de pouvoir identifier par avance un certain nombre d'attributaires potentiels.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Combien de lots figurent dans l'accord-cadre ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Il y en a quatorze. Nous avons aussi prévu dans le nouvel accord-cadre un lot destiné à la maîtrise d'ouvrage pour des besoins inférieurs à 50 000 euros. L'objectif est de gagner en vitesse et en rigueur. Une fois les procédures respectées, la « préidentification » et la présence de plusieurs attributaires possibles par lot nous permet de gagner du temps.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Et pour les officiers à haut potentiel ? Prendre des conseils pour ce genre de sujets est une démarche un peu étonnante...

**Mme Florence Parly, ministre.** – Non, ce n'est pas une démarche étonnante ; c'est une démarche somme toute assez classique. Le ministère des Armées est une grande organisation, au sens sociétal du terme. Et, comme toute grande organisation, il a besoin de pouvoir évaluer les plus hauts potentiels. Des techniques sont mises en œuvre dans beaucoup d'entreprises et d'organisations. Nous souhaitons pouvoir nous assurer que la méthode que nous avons mise en œuvre était la plus efficace possible et nous permettait de nous améliorer. Car c'est tout de même un enjeu fondamental pour nos armées que d'avoir la certitude qu'elles seront dirigées par les meilleurs chefs.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Ce que vous avez fait auditer par un cabinet externe, c'est bien la méthode d'évaluation, et non les officiers eux-mêmes ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – C'est, me semble-t-il, la méthodologie qui a été évaluée et améliorée par le recours à ce cabinet de conseil. Mais je vérifierai s'il y a un doute.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Nous souhaiterions en effet que vous puissiez nous communiquer des éléments écrits plus précis sur le sujet.

**Mme Florence Parly, ministre.** – Naturellement.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Si le cabinet McKinsey n'a pas obtenu de marché, est-ce parce qu'il n'a pas répondu au marché subséquent ou parce qu'ils avaient une évaluation insuffisante par votre ministère sur les dossiers soumis ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Il a pu être supplanté par un cabinet dont la réponse était plus adéquate.

**M. Mickaël Vallet.** – Les métiers du conseil, de l'audit ou de la transformation des organisations proviennent d'une pratique états-unienne qui s'est répandue dans le monde occidental. Nombreux sont les grands groupes mondiaux qui sont américains, même si nous

avons pour interlocuteurs des filiales ou des « bureaux parisiens » qui revendiquent une étanchéité totale avec la maison-mère.

Néanmoins, et sans vouloir sombrer dans la paranoïa, entre Alstom, l'extraterritorialité, les révélations sur les pratiques de la *National Security Agency* (NSA), le *Cloud Act*, il existe des raisons de s'interroger sur les garde-fous.

Le ministère a-t-il recours à des cabinets issus de groupes mondiaux étrangers ? Ou s'agit-il de filiales dont nous pouvons avoir la garantie qu'elles ne sont pas liées à leur maison-mère ?

Si nous avons bien recours à de tels groupes, ce qui est le cas, reconnaissez-vous qu'il y a un point de vigilance ou d'alerte ? Quelles garanties de protection de nos données et informations vis-à-vis des éventuelles intrusions fausement justifiées par la notion bien pratique d'« extraterritorialité » avez-vous mises en place ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Vous mettez évidemment le doigt sur un sujet essentiel : l'actualité nous prouve chaque jour que le caractère étanche n'est pas nécessairement toujours garanti.

Vous avez relevé à juste titre que les cabinets auxquels nous avons recours ne sont pas nécessairement tous franco-français. D'ailleurs, il n'est pas rare qu'ils soient la filiale d'un groupe situé à l'étranger. Dès lors que c'est une filiale, il y a forcément un lien avec la maison-mère.

Par conséquent, nos marchés de prestations sont des marchés qui nécessitent de s'assurer des personnes qui vont pénétrer dans nos enceintes. En matière numérique, où l'enjeu est majeur, car il y a des données en jeu, ces marchés relèvent des marchés de défense ou de sécurité. De ce fait, ils disposent d'un certain nombre de protections particulières.

Tout d'abord, lorsque c'est possible, nous pouvons faire jouer la préférence européenne. C'est une autorisation accordée par le code de la commande publique : il peut être imposé à ces contractants de produire en Europe.

Par ailleurs, nous faisons ce que l'on appelle le « criblage » : nous passons au crible les personnes ayant vocation à pénétrer dans les enceintes du ministère des Armées. Il y a nécessité de s'assurer que ces personnes ne pourraient pas compromettre des informations en lien avec la défense nationale. Elles doivent donc disposer d'une habilitation. Dans le domaine du numérique, il s'agit d'une habilitation niveau secret. Je le précise, car la terminologie a changé – nous avons harmonisé la nomenclature –, « habilitation niveau secret » est le nouveau nom de ce que l'on appelait précédemment le « confidentiel défense ».

Vous avez donc tout à fait raison, Monsieur le sénateur.

D'une part, il faut pouvoir éviter lorsque c'est nécessaire certains cabinets de conseil. Cela signifie qu'il faut s'affranchir des règles des marchés publics et le code de la commande publique le permet pour les marchés de défense ou de sécurité.

D'autre part, il faut s'assurer de la probité et de la capacité des personnes qui travaillent dans ces cabinets de conseil. Et nous le faisons par la délivrance, ou pas, d'une habilitation.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur la procédure d’habilitation niveau « secret » ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – C’est une habilitation qui est délivrée à la suite d’une investigation menée par la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), dont c’est le travail. Cette dernière a deux tâches.

Premièrement, elle doit assurer le criblage au moment de l’incorporation des militaires au sein de nos forces. Des enquêtes sont réalisées avant le recrutement.

Deuxièmement, elle doit s’assurer, d’une part, de l’habilitation de toutes les personnes qui travaillent en lien avec notre ministère – je pense en particulier à tous les industriels de notre base industrielle et technologique de défense, avec lesquels nous allons échanger de l’information et des données – et, d’autre part, du bon niveau de sécurité du système d’information des entreprises concernées et de leur capacité à protéger des données relevant de notre défense et de notre sécurité nationale.

Nous vérifions donc la probité des individus et leur vulnérabilité. C’est l’objet des enquêtes traditionnelles menées dans de tels cas, en fonction de la situation familiale ou des liens éventuels avec des pays étrangers. C’est un travail classique, mais il est en l’occurrence effectué par une direction de notre ministère.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Pourrions-nous avoir un ordre de grandeur du nombre de consultants ainsi habilités « secret » chaque année ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Nous pourrions vous le fournir. Là, je n’en ai pas la moindre idée.

Les habilitations représentent un travail qui est extrêmement accaparant. Nous nous sommes heurtés à une difficulté, pas seulement pour les cabinets de conseil, mais, plus généralement, pour les industriels de la défense qui demandaient à pouvoir habilitier un certain nombre de leurs salariés. Nous avons accumulé beaucoup de retard dans la délivrance de ces habilitations.

La direction concernée a donc pris à bras-le-corps la question de l’amélioration du traitement des demandes. Aujourd’hui, nous avons résorbé l’essentiel de notre retard. Nous avons énormément perfectionné le système de traitement. Les demandes d’habilitation sont nombreuses.

Mais nous vous communiquerons l’ordre de grandeur s’agissant des seuls cabinets de conseil.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Une question a interpellé beaucoup d’entre nous et, plus largement, nombre de nos concitoyennes et de nos concitoyens au début de la crise de la crise sanitaire.

Nous le savons, l’armée a toujours disposé d’une grande capacité logistique, par exemple pour le soutien des soldats en opération. Le 15 décembre dernier, le président du cabinet Citwell Consulting a même déclaré devant notre commission d’enquête : « la logistique a été inventée par l’armée. En 2020, au début de la crise, je me suis même demandé pourquoi l’armée française n’avait pas été missionnée pour venir aider le ministère de la santé. Cela m’a étonné. »

Dans quelle mesure l'armée a-t-elle été associée à l'organisation de la campagne de vaccination ? Auriez-vous souhaité que ses capacités logistiques soient davantage mises à contribution qu'elles ne l'ont été, en lieu et place de cabinets de conseil comme McKinsey, Citwell Consulting ou JLL ?

**M. Arnaud Bazin, président.** – Pour apporter de l'eau au moulin de Madame la rapporteure, je lisais dans un périodique ce matin que la responsabilité de la vaccination était confiée à un militaire de très haut rang en Allemagne et en Italie.

**Mme Florence Parly, ministre.** – Les armées disposent effectivement de capacités logistiques, d'un sens de l'organisation et d'une capacité à déployer rapidement des moyens.

C'est la raison pour laquelle lorsque l'organisation de gestion de la crise s'est mise en place, sous l'égide du ministère des solidarités et de la santé – le choix qui a été fait en France a été de placer ce ministère au centre de la gestion de crise –, nous avons apporté notre contribution à chaque fois qu'elle nous a été demandée. Elle nous a été demandée dans différents registres.

Nous avons en effet fourni des experts à différents moments sur différentes spécialités, ayant toutes, de près ou de loin, trait à une compétence logistique ; nous pourrions vous communiquer des éléments plus précis. Nous avons mis à disposition de la cellule du ministère des solidarités et de la santé plusieurs experts à ce titre.

Par ailleurs, nous avons participé à chaque fois que cela nous a été demandé à des opérations particulières réalisées dans un contexte d'urgence spécifique. On s'en souvient, le ministère des Armées a mobilisé successivement des moyens aériens pour assurer des évacuations sanitaires, des moyens navals pour pouvoir évacuer des patients atteints du covid, qu'il s'agisse de la Corse ou des outre-mer, et ce que l'on a appelé à tort un « hôpital de campagne ». En réalité, il s'est agi d'un élément mobile de réanimation qui a été conçu dans l'urgence. Il nous a permis d'accueillir jusqu'à trente patients en réanimation à proximité de l'hôpital de Mulhouse. Nous l'avons depuis scindé en plusieurs éléments que nous avons déployés de manière régulière, en particulier dans les outre-mer.

Nous avons donc répondu à chaque fois que cela nous a été demandé pour venir compléter les moyens du système de santé publique.

Nous avons également été mobilisés à partir de la fin du printemps 2021 s'agissant de la vaccination. Nous avons mis à disposition des capacités logistiques pour créer ces centres de vaccination déployés dans de nombreuses communes de France, souvent par mise à disposition de locaux communaux. Nous avons mobilisé des moyens informatiques et des militaires qui ont assuré toute la procédure d'enregistrement des patients afin de permettre aux personnels médicaux de se concentrer sur l'action essentielle, c'est-à-dire la vaccination. Nous continuons aujourd'hui d'apporter un soutien. Ainsi, près de 200 militaires sont aujourd'hui quotidiennement mobilisés à la demande des préfets et des agences régionales de santé afin d'apporter un coup de main, cette fois-ci pour assurer la réalisation de la vaccination.

Vous le voyez, nous avons non seulement contribué à travers la logistique, mais également apporté un soutien pour la vaccination elle-même.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Nous ne doutons pas que votre ministère ait participé à toutes ces actions.

Mais ma question portait, de manière plus large, sur la capacité d'organisation générale de la logistique par le ministère des Armées. Aurions-nous pu éviter d'avoir recours à de très nombreuses et très onéreuses prestations de conseils de la part de cabinets, dont certains sont d'ailleurs étrangers ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Il est très difficile de dire ce qui se serait passé si l'on avait procédé différemment... Notre pays a fait un choix : s'organiser autour de notre système de santé publique et du ministère des solidarités et de la santé. Il en découlait la nécessité d'apporter un appui dans tous les domaines où nous pouvions le faire à ce ministère et à ses différents services.

Il faut, me semble-t-il, garder en tête un élément que j'ai mentionné tout à l'heure : le service de santé des armées n'était pas dimensionné pour faire ce que le système de santé publique a fait à sa place.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Ce n'était pas l'objet de ma question, qui portait sur l'organisation logistique générale.

**Mme Florence Parly, ministre.** – Certes, Monsieur le président. Mais je tenais à faire ce rappel, car, au-delà de votre question, il y a parfois une question subséquente qui consiste à se demander pourquoi le service de santé des armées n'a pas été plus mobilisé. À mon sens, il a vraiment fait tout ce qu'il a pu pour apporter son concours.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Ce n'est pas du tout le sujet de notre question.

**Mme Florence Parly, ministre.** – Je vous réponds sur la conception de la logistique et l'organisation. Nous avons été sollicités par le ministère des solidarités et de la santé pour mettre à disposition des experts, et nous l'avons fait.

Il m'est délicat de vous répondre plus que je ne viens de le faire. J'espère que nous avons apporté les meilleurs profils et les meilleurs experts au ministère de la santé dans cette gestion de crise, qui a évidemment été extrêmement difficile.

**M. Arnaud Bazin, président.** – J'aimerais à présent aborder les questions déontologiques. Pouvez-vous nous confirmer que le ministère des Armées ne recourt pas aux prestations gratuites, les fameuses *pro bono*, de la part des cabinets de conseil ? D'une manière générale, que pensez-vous de telles prestations, dont on peut parfois craindre qu'il ne s'agisse d'une forme de pied dans la porte ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Nous n'avons pas recours à ce type de prestations, pour les raisons que vous venez d'indiquer.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Demandez-vous aux cabinets de conseil de remplir des déclarations d'intérêts lorsqu'ils interviennent pour le ministère des Armées ? Leur demandez-vous également la liste de leurs autres clients, afin de vous assurer qu'ils ne servent pas plusieurs intérêts possiblement contradictoires en même temps ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Cette question mérite une vérification.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Je l’entends bien. Nous comptons donc sur un retour écrit de votre part.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – M. Pierre de Villiers, chef d’état-major des armées entre 2014 et 2017, avait créé en 2018 sa société de conseil et a également travaillé pour le Boston Consulting Group (BCG).

Quelle a été votre réaction lorsque vous avez appris cette information ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – À partir du moment où le chef d’état-major des armées avait quitté les armées, il était parfaitement dans son droit de s’engager dans une nouvelle carrière. Je n’ai donc pas de commentaire à faire par rapport à cela.

Mais il est vrai que chaque fois qu’un personnel militaire quitte les armées pour être embauché par une société privée ou participer à ses activités – peu importe le statut –, il y a un examen attentif de la traçabilité qui est assuré par l’intermédiaire d’une commission de la déontologie.

**M. Arnaud Bazin, président.** – C’est une commission interne au ministère ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Oui, cette commission est interne au ministère. Elle s’assure que la deuxième carrière sur le point d’être entamée par un personnel militaire quittant l’institution répond à un certain nombre de critères de déontologie.

Autrement dit, il est hors de question qu’un militaire ayant été chargé des marchés au sein de l’état-major parte dans une entreprise avec laquelle il a été en négociations. Voilà le type de sujets que cette commission de déontologie examine.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Cette commission de déontologie peut-elle aussi exprimer des réserves, c’est-à-dire indiquer que, du fait de ses fonctions antérieures, un ancien militaire ayant rejoint un cabinet de consultants ne pourra pas entrer en contact avec telle ou telle direction ou sous-direction du ministère ?

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) donne parfois des avis de conformité avec réserves, et ces réserves sont souvent assez détaillées et copieuses. Est-ce également votre mode de fonctionnement ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – C’est le cas. Et ces réserves peuvent s’appliquer pendant plusieurs années.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Je voulais précisément vous interroger sur la durée des réserves, d’autant que certains militaires partent à la retraite très tôt.

**Mme Florence Parly, ministre.** – En effet. Les militaires quittent l’institution fort jeunes.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Avez-vous un moyen de comptabiliser le nombre de militaires qui sont dans des cabinets de conseil ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Nous nous sommes efforcés de les comptabiliser pour cette audition. Je ne mentionnerai que les officiers généraux ; je pense que les chiffres seraient disponibles sur un échantillon plus large.

En 2018, deux officiers généraux ont intégré un cabinet de conseil, cependant que six autres ont créé leur propre entreprise dans le domaine du conseil. En 2019, un officier général a rejoint un cabinet de conseil et dix-huit ont créé leur entreprise. En 2020, deux officiers généraux ont intégré un cabinet de conseil et treize ont créé leur entreprise. En 2021, un officier général a intégré un cabinet de conseil et dix-sept ont créé leur entreprise.

**M. Arnaud Bazin, président.** – La semaine dernière, lors de l’audition de Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), la question du suivi des réserves est apparue. Certes, l’édiction de réserves est positive ; elle est même indispensable. Mais la qualité du système réside dans la capacité à suivre ce qui se passe dans la vie réelle pendant plusieurs années. Pouvez-vous nous apporter des précisions à cet égard ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Ce suivi est rendu possible par le fait que les officiers généraux quittant l’institution sont tenus de déclarer leurs activités au ministère.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Nous sommes donc bien sur un système déclaratif ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Tout à fait.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Au-delà du déclaratif, la HATVP dispose d’un système de veille. Certes, ce n’est pas infaillible ; tout dépend de la qualité des informations reçues.

**Mme Florence Parly, ministre.** – Je ne dis pas que ce n’est pas perfectible.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous nous confirmez que les officiers généraux et, plus généralement, tous les militaires ayant quitté l’armée active doivent vous déclarer toutes leurs activités ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Je vous le confirme pour les officiers généraux.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Et pour les autres ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Je me permets de me réfugier dans le silence avant de vous répondre par écrit.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Pouvez-vous nous confirmer que Défense Mobilité est bien un service du ministère, et non une agence de l’État supplémentaire ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Oui.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Ce service accompagne les anciens militaires dans leur reconversion professionnelle. Peut-elle leur conseiller d’aller travailler dans un cabinet de conseil ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Je pense que ce n’est pas interdit. Mais il me semble que Défense Mobilité se charge principalement des militaires qui ne sont pas des officiers généraux ou que les emplois et qualifications ne prédestinent pas particulièrement à rejoindre de tels employeurs.

L'agence reconvertit chaque année environ 10 000 militaires. Elle est donc chargée de la reconversion de militaires du rang, de sous-officiers et, désormais, de leur conjoint ; cela fait partie des extensions que nous avons décidées récemment. Je ne sais pas - nous pourrions le vérifier – si elle a eu l'occasion d'accompagner un officier général dans une reconversion au cours des dernières années.

Mais, en règle générale, les cabinets de conseil cherchent des profils assez seniors et hauts dans la hiérarchie.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Nous avons relevé que l'agence Défense Mobilité était elle-même accompagnée par un cabinet de conseil, pour un montant de 820 000 euros. Pouvez-vous nous indiquer le rôle exact de ce cabinet ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Je vous le préciserai.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous nous en direz plus quant à ses missions ?

**Mme Florence Parly, ministre.** – Bien sûr. Mais, encore une fois, il est légitime de pouvoir être toujours au meilleur état de l'art dans un domaine qui a des équivalents dans le monde économique.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Madame la ministre, nous vous remercions de ce long échange, très intéressant pour nous.

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

### **Audition de M. Arnaud Bontemps, co-fondateur et porte-parole du collectif « Nos Services Publics » (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 18 h 50.*

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

### **Mercredi 2 février 2022**

**- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -**

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Audition de M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques (sera publié ultérieurement)**

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

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

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

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

*La réunion est close à 19 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.*

# COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE

**Mercredi 26 janvier 2022**

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

*La réunion est ouverte à 18 h 30.*

## **Audition de Mme Élisabeth Hubert, présidente de la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile**

**M. Bernard Jomier, président.** – Mes chers collègues, je suis heureux d'accueillir Mme Élisabeth Hubert, présidente de la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile (Fnehad).

L'hospitalisation à domicile (HAD) est portée par près de 300 structures dans notre pays. C'est une forme d'hospitalisation relativement peu connue, bien qu'elle se soit nettement développée ces dernières années puisqu'elle représente une part non négligeable (plus de 5 %) des capacités d'hospitalisation.

Nous souhaitons vous entendre sur la situation propre à vos structures, dans le contexte global des difficultés que connaît le secteur hospitalier. Nous voudrions également savoir dans quelle mesure l'hospitalisation à domicile peut constituer une réponse à ces difficultés. Vous évoquerez très certainement sur ce point la feuille de route pour les cinq années à venir qui a été présentée le mois dernier avec le ministère des solidarités et de la santé.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Catherine Deroche, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et je vous invite, Madame Hubert, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Élisabeth Hubert prête serment.*

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Merci Madame la Présidente de votre présence aujourd'hui.

En effet, nous sommes attentifs à l'hospitalisation à domicile et nous souhaitons avoir votre regard sur la situation de l'hôpital.

L'hospitalisation à domicile se concentre sur certains types de prise en charge : soins palliatifs, pansements complexes, assistance respiratoire ou nutritionnelle, chimiothérapies, soins à des patients lourdement dépendants.

Comme l'a indiqué Bernard Jomier, elle se développe, encore que, semble-t-il, d'autres pays européens y aient davantage recours. Vous nous direz ce qu'il en est.

Depuis le début de nos travaux, nous avons recueilli de nombreux témoignages sur les difficultés de l'hôpital en matière de ressources humaines, qui se sont accentuées avec la crise sanitaire même si elles préexistaient. Comment ce contexte général se traduit-il sur l'hospitalisation à domicile ? C'est une des questions que nous souhaitons aborder avec vous.

Nos travaux montrent également qu'une bonne partie des difficultés de l'hôpital trouvent leur source hors de l'hôpital, dans les dysfonctionnements ou les défaillances de l'organisation des soins, notamment le cloisonnement ou le manque de coordination entre les différents professionnels.

De ce point de vue, l'hospitalisation à domicile constitue une formule intéressante puisqu'elle repose précisément sur le décroisement et la coordination avec des intervenants issus du monde hospitalier, des professionnels médicaux ou paramédicaux installés en ville et, en ce qui concerne les patients les plus âgés, les structures médico-sociales.

L'hospitalisation à domicile peut-elle constituer une sorte de « laboratoire » de prises en charge mieux coordonnées et plus efficaces, dans lesquelles l'hôpital serait beaucoup moins qu'aujourd'hui, pour certains patients, une solution par défaut ? C'est également un point sur lequel nous souhaitons échanger avec vous.

**M. Bernard Jomier, président.** – Madame la Présidente, nous vous proposons de commencer par un exposé introductif suite aux premières interrogations qui viennent d'être formulées. Madame la Rapporteuse aura ensuite certainement des questions à vous poser. Enfin, nos collègues, présents dans la salle ou en visioconférence, pourront intervenir. Vous avez la parole.

**Mme Élisabeth Hubert, présidente de la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile.** – Je vous remercie de cette invitation et de l'opportunité qui m'est donnée d'aborder le sujet de l'hospitalisation à domicile dans le cadre de cette commission d'enquête sur la situation de l'hôpital. En effet, il est important comprendre comment l'hospitalisation à domicile s'organise dans un environnement élargi.

La tension hospitalière est très régulièrement évoquée depuis deux ans. Or cette tension, dont je ne nie pas l'existence, ne se perçoit pas en termes d'activité d'hospitalisation à domicile. Les chiffres à fin novembre 2021 attestent bien d'une progression qui est habituelle d'une année sur l'autre depuis 15 ans, mais celle-ci s'est éteinte au cours de l'année 2021. En effet, l'augmentation du nombre de journées de HAD en 2020 était de 10,4 % alors qu'elle n'était que de 7,2 % au 30 juin 2021, en glissement sur un an. Cette baisse du taux de progression n'était alors ni inquiétante ni anormale, car elle était conjoncturelle, la covid ayant engendré une poussée de plus de 10 %. À fin septembre 2021, la progression n'était plus que de 5,2 % comparée à fin septembre 2020. Cette diminution est intéressante et s'explique par les mois d'été qui avaient permis de constater une érosion de cette progression et pendant lesquels le recours à l'hospitalisation à domicile s'était fortement éteint. À fin novembre, le taux de progression n'était plus que de 3,8 %. Nous constatons donc que le recours à l'hospitalisation à domicile est beaucoup moins intense qu'il ne l'a été par le passé dans toutes les régions pour des raisons que nous percevons un peu, mais sur lesquelles il serait trop long de s'appesantir ici.

Il a été question des tensions et des difficultés dans des établissements hospitaliers pour prendre en charge les patients. Un certain nombre d'ARS l'ont parfaitement entendu également, car elles organisent des réunions avec les centres hospitaliers ainsi que les établissements de HAD afin de comprendre les raisons pour lesquelles, alors que les hôpitaux sont sous tension, les établissements de HAD peuvent prendre en charge des patients.

Il me semble important de clarifier la situation, ce qui constitue d'ailleurs tout l'intérêt de votre commission d'enquête, non dans le but d'accuser, mais pour décrypter les raisons d'un malaise. La réponse ne saurait se réduire à affirmer la nécessité d'augmenter le nombre de lits puisque nous voyons bien qu'aujourd'hui, les raisons des crises sont certainement diverses et s'inscrivent dans une échelle de temps qui n'est pas simplement conjoncturelle ou liée uniquement à la crise de la covid.

Tout d'abord, il est important de savoir qu'aujourd'hui en France, tous les territoires sont dotés d'une offre d'hospitalisation à domicile. Je n'affirme pas qu'elle est efficiente et optimale partout, mais tous les territoires français en sont dotés, y compris nos territoires ultra-marins. Mayotte a obtenu deux autorisations il y a quelques mois. La Réunion a reçu de très belles offres et des tentatives d'en créer en Nouvelle-Calédonie et Polynésie sont engagées depuis un certain temps.

À date, les besoins sont couverts territorialement. Le nombre d'établissements de HAD n'augmente plus et a tendance à diminuer, non pas parce que des territoires ne seraient plus couverts, mais parce que des regroupements ont eu lieu. En effet, quelques années auparavant, à une époque qui correspondait au remplacement des ARH par les ARS, des établissements de HAD ont été créés en contrepartie de suppressions de services hospitaliers (service d'obstétrique, service de chirurgie, *etc.*). Remplacer des services par des lits de HAD n'était pas obligatoirement un gage d'efficience. Des structures de petite capacité ont vu le jour sur des territoires trop restreints pour pouvoir développer l'activité telle que nous la concevons. C'est ce qui a conduit à des regroupements.

Vous avez évoqué les difficultés de l'hôpital et ses dysfonctionnements. Nous connaissons tous un problème de ressources humaines. Ce problème existe dans le médico-social, dans le sanitaire aussi bien à l'hôpital qu'en clinique et il se manifeste aussi chez nous de manière prégnante. Recruter des médecins en HAD est un parcours du combattant en raison des exigences salariales élevées que nous sommes obligés d'accepter, indépendamment des crédits Ségur. Il nous est déjà difficile de recruter en y mettant le prix, mais c'est une tâche impossible si nous nous y refusons, notamment dans les deux tiers du territoire français qui sont les plus au nord. Le recrutement de médecins est en effet un peu moins ardu au sud.

Actuellement, nous connaissons également des difficultés pour recruter des infirmiers, mais nous y parvenons tout de même, compte tenu du nombre d'infirmiers qui ont été formés et de ceux quittant l'hôpital et désirant connaître d'autres expériences.

Concernant les aides-soignants, nous faisons face à d'énormes difficultés de recrutement, comme tout le monde. Malgré l'attractivité du travail offrant une plus grande autonomie, la possibilité de disposer de véhicules de société avec la prise en charge non négligeable des frais de carburant ainsi que des salaires en hausse, ces professionnels sont très difficiles à recruter. La cause principale est liée aux horaires coupés qui constituent un inconvénient majeur. En effet, en HAD, les aides-soignants travaillent avec des horaires coupés et subissent tous les inconvénients d'un travail qui commence tôt le matin, puis qui reprend en milieu d'après-midi.

Nous connaissons donc les mêmes difficultés de recrutement que les autres secteurs. Lorsque vous évoquez le dysfonctionnement de l'hospitalisation conventionnelle en proie aux insuffisances de coordination et d'organisation, nous en sommes à la fois les témoins et les victimes. En effet, les établissements de HAD sont des structures d'aval : quatre fois sur cinq, la demande de HAD émane d'un praticien hospitalier. Une fois sur cinq, elle provient d'un praticien du libéral, notamment lorsque des établissements ont davantage développé les relations avec le secteur libéral. Un patient sur quatre ou cinq vient d'une hospitalisation conventionnelle qui a précédé son séjour en HAD. Cependant, nous constatons toujours des appels au dernier moment.

A l'occasion d'une réunion organisée ce matin même, j'ai pris connaissance de statistiques indiquant que sur dix demandes faites en HAD, trois ou quatre ne seront pas honorées.

Dans un bon nombre de cas, les demandes de HAD ne sont pas honorées, car le patient est finalement orienté vers une autre destination (Ehpad, SSR *etc.*). En réalité, l'organisation utilise un logiciel d'orientation dénommé « Trajectoire » qui est un très bon outil, mais plutôt utilisé comme un « arroseur ». Après avoir renseigné un certain nombre d'informations, la demande est envoyée à tous les établissements connectés sur le territoire donné et le premier établissement qui répond est pris en considération même s'il ne représente pas la meilleure solution pour le patient. Ce système n'est pas respectueux des patients ni de leurs choix. Ce logiciel permet effectivement d'aider aux orientations et favorise une certaine fluidité du système, mais il méconnaît très largement la situation des patients.

Parfois, les demandes ne sont tout simplement pas adaptées et concernent des soins qui peuvent être dispensés en ambulatoire par une infirmière seule, alors que nous représentons un évitement à l'hospitalisation conventionnelle pour des soins complexes, lourds et techniques, comme vous l'avez rappelé. Les mots ont un sens et une HAD reste une hospitalisation. Nous menons des réflexions sur ces sujets, mais nous dépendons d'une tarification à l'activité. Par conséquent, si nous ne pouvons pas établir une cotation, nous ne pourrions pas prendre en charge le patient. Ce travail pédagogique est encore et toujours d'actualité. En 2017, la Haute Autorité de santé a diffusé un outil d'aide à l'orientation des patients en HAD, intitulé l'ADOP-HAD. Cette application, simple d'utilisation, propose également d'appeler l'établissement de HAD pour de plus amples informations.

Or les demandes sont souvent trop tardives et nous sommes confrontés à des situations où le patient ne pourra pas être transféré en HAD, car il est décédé ou parce que son état s'est trop aggravé. Ces demandes trop tardives ne sont, encore une fois, pas respectueuses des patients. Nous avons même parfois des demandes de prise en charge de patients complètement débranchés et pour lesquels il ne reste aucun espoir. Ces demandes devraient nous parvenir dix à quinze jours plus tôt pour nous permettre de proposer un véritable accompagnement d'une fin de vie.

Nous assistons donc encore à d'énormes problèmes d'organisation, d'appropriation des rôles ainsi que de compréhension de ce qui peut être réalisé au domicile. Je trouve que de nombreux médecins et praticiens, ayant une culture très hospitalière et uniquement hospitalière, n'ont pas du tout perçu l'évolution et la possibilité offerte par le domicile au regard des progrès thérapeutiques et des progrès des techniques médicales. Aujourd'hui, nous pouvons réaliser à domicile des pansements complexes qui étaient inconcevables lorsque j'exerçais moi-même en tant que médecin. Nous pouvons diffuser des produits dont nous n'imaginions pas qu'ils seraient un jour diffusables à domicile.

Paradoxalement, durant cette crise, il nous a été demandé de réaliser des perfusions de chimiothérapie, d'anticorps monoclonaux, qui nécessitent tout de même un minimum de procédure et de règles établies. Or nous sommes souvent contraints de répondre dans l'urgence.

Des patients qui nécessitent des soins pour lesquels les gestes sont connus et maîtrisés ne nous sont pas confiés alors que nous recevons des demandes de prises en charge de patients qui nécessitent des actes plus délicats et risqués. Nous pouvons les prendre en charge, mais un dialogue est nécessaire afin de mettre en place les protocoles nécessaires au bon suivi du patient. Cette contradiction pèse sur le fonctionnement. Elle trouve son origine dans les problèmes de compréhension de l'activité des acteurs du soin, de leurs capacités, d'une organisation à l'intérieur des établissements qui continue à être évaluée au nombre de lits alors que la règle de calcul a changé, des difficultés de recrutement et des insuffisances de personnel.

Pourquoi ne pas mettre en place une gestion mutualisée, notamment des hospitalisations des week-ends ? Cette suggestion n'est pas dénuée d'intérêt, car les personnels hospitaliers, infirmiers et aides-soignants, travaillent un week-end sur deux, notamment dans le public.

Ces dysfonctionnements d'organisation pèsent sur la capacité à interroger la justification de l'hébergement hospitalier, c'est-à-dire de se demander si la situation d'un patient arrivé aux urgences justifie qu'il soit dans un lit. Aujourd'hui, ce mode de pensée ne prédomine pas et nous évoluons même plutôt dans une culture à rebours de cette philosophie.

**M. Bernard Jomier, président.** – Selon vous, pourquoi ce mode de pensée persiste-t-il ?

**Mme Élisabeth Hubert.** – Je pense que les raisons sont nombreuses, mais que l'une d'entre elles a trait à la formation des médecins. En effet, cette formation hospitalo-universitaire se déroule dans un univers formaté et conditionné qui a fait disparaître certaines pratiques comme l'interrogatoire du patient et de son entourage, la sémiologie ou l'étude des signes. Les examens complémentaires étaient demandés seulement après cette première étape. De nos jours, les différents examens sont prescrits alors que le patient est déjà dans un lit : radio, scanner, prise de sang, *etc.* Ce tropisme technique conduit à moins mesurer et prendre en compte les éléments diagnostics cliniques. Il s'agit d'un problème de formation et de « tunnellation ». Il y a une sous-segmentation des disciplines en médecine. En caricaturant un peu, un médecin de garde spécialiste de la hanche préférera attendre le lendemain pour confier à l'orthopédiste un patient qui s'est cassé le bras. Les spécialisations se sont multipliées en cardiologie, telles la rythmologie ou l'hypertensiologie. Je ne prétends pas que cela n'a que des défauts, car nous avons des professionnels qui sont parfaitement experts dans leur domaine. Néanmoins, ce n'est pas parce qu'un professionnel est hyperspécialisé dans un domaine qu'il n'est pas compétent dans d'autres.

Je considère que la formation est un élément extrêmement important sur lequel il faut insister, non pas en allongeant la durée de formation, mais en s'efforçant de l'adapter davantage aux besoins de la population qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Vous avez fait allusion au fait que nous pouvions être une sorte de « laboratoire ». Nous le sommes, ce qui constitue à la fois un avantage et un inconvénient. Nous sommes hybrides, car nous appartenons à un domaine, celui de l'hospitalisation, mais notre

hospitalisation relève du domaine de l'ambulatoire. Ce caractère hybride est une immense chance. La taille de nos structures et le fait que nous ayons finalement des investissements extrêmement légers grâce au numérique nous permettent une grande adaptabilité. Avoir cette capacité d'adaptation est un élément important pour mieux prendre en compte les besoins qui nous sont exprimés, mais *a contrario*, il n'est pas toujours aisé de nous identifier.

De plus, l'hospitalisation à domicile est non seulement un dispositif sanitaire dans les conditions que je viens d'évoquer, mais lorsque nous effectuons des évaluations de prise en charge d'un patient, elles comportent trois dimensions :

- une dimension médicale en premier lieu avec un projet thérapeutique curatif ou palliatif ;

- une dimension soignante et organisationnelle avec une évaluation de l'organisation à mettre en place (le nombre de passages d'infirmiers, la prévision d'une aide-soignante si le patient est dépendant, le matériel) ;

- une troisième dimension psychosociale très importante, avec des lectures parfois un peu compliquées des situations. Par exemple, dire à un médecin que nous prenons en charge un patient un peu limite, car il existe un tel problème social dans son environnement que nous devons accompagner la mise en place de l'APA, et répondre à ce même médecin le lendemain que nous refusons un patient du même âge et présentant la même pathologie, peut être à l'origine d'incompréhensions. Or, le deuxième patient a un entourage et un environnement favorables, son autonomie n'est pas meilleure, mais notre intervention n'aurait pas été psychosociale. Elle aurait été uniquement soignante et du domaine d'une infirmière.

Ma dernière réponse concerne votre question sur les autres pays européens. Même si mon propos peut vous apparaître un petit peu sévère, il n'est pas un plaidoyer *pro domo* pour l'hospitalisation à domicile telle que nous la pratiquons, mais l'emploi des mêmes termes ne recouvre pas obligatoirement une réalité semblable à l'étranger. Le *home care* à l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons, ne recouvre pas toujours les mêmes situations. Un champ plus extensif existe, à mi-chemin entre l'hospitalisation à domicile de la France et l'ambulatoire, dans lequel sont intégrés un certain nombre de soins réalisés aujourd'hui en France par des prestataires. De plus, une étude datant de quatre ou cinq ans et réalisée par un étudiant de l'École des hautes études en santé publique nous a permis de comprendre que l'on qualifiait d'hospitalisation à domicile en Angleterre, au Danemark, dans les pays nordiques, au Canada, en Espagne, en Italie, en Australie, des prises en charge comparables à l'hospitalisation à domicile en France, mais sur un champ territorial beaucoup plus limité. Par exemple, en Espagne, on trouve dans la région de Valence une activité se rapprochant beaucoup de l'hospitalisation à domicile, avec les mêmes champs et les mêmes organisations. Il en était de même pour une province en Australie. Ailleurs, nous nous sommes aperçus de similitudes pour certaines typologies de patients, comme les patients âgés pour les soins palliatifs par exemple. L'hospitalisation à domicile correspond donc à une réalité plus segmentée à l'étranger. Nous avons constaté que nous étions le seul pays doté d'une démarche aussi exigeante, technique et complexe, diffusée sur tout le territoire, avec un champ aussi large qui allait du nourrisson à la personne très âgée, et qui était solvabilisée par l'assurance maladie.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – J'ai une première question : par rapport à la prise en charge hospitalière, quelle est l'intensité en personnel requise pour

une HAD ? En d'autres termes, est-ce que l'hospitalisation à domicile est plus ou moins exigeante en personnels médicaux et paramédicaux ?

Par ailleurs, peut-on dire que nous avons une couverture territoriale homogène ? Des disparités existent-elles ?

Vous avez évoqué la comparaison avec les autres pays. Lorsque vous expliquez que le nombre de lits n'a pas besoin d'être augmenté, qu'entendez-vous par « lits » ? Un lit peut-il être vide une partie du temps, mais avec du personnel qui y est affecté ? Qu'entendez-vous précisément par ce terme de « lit » ?

Par ailleurs, la Cour des comptes avait évoqué la possibilité d'envisager une HAD pour des patients arrivés aux urgences sous réserve d'avoir des organisations très réactives. Avez-vous eu des expériences en ce sens ?

Sur le financement, vous avez évoqué la tarification à l'activité. Le financement actuel de l'hospitalisation à domicile est-il satisfaisant ou plaidez-vous pour des réformes ?

**Mme Élisabeth Hubert.** – Concernant l'intensité en personnel, la situation a beaucoup évolué au fil des années et les chiffres que je vais vous communiquer correspondent à des moyennes.

Je commencerai par les médecins, non pas parce que je privilégie la profession, mais parce qu'ils sont les plus difficiles à recruter comme je vous l'expliquais précédemment.

Aujourd'hui, nous estimons que, compte tenu de la complexité des patients, l'idéal est d'avoir un médecin pour 40 à 45 patients maximum. Ce ratio permet aux médecins d'avoir une bonne connaissance de leur patientèle et d'assurer pleinement leur rôle de médecins-praticiens en HAD. Ils ne se substituent pas aux médecins traitants, mais agissent comme de véritables experts. Ils sont les praticiens du suivi des patients. Cependant, cette configuration idéale reste rare. Certains établissements y parviennent, mais temporairement seulement, car il suffit d'une absence ou d'une grossesse pour revenir à des situations moins confortables d'un médecin pour 50, 60, voire même 70 patients. La difficulté à recruter des médecins est bien entendu la première cause de ces difficultés.

Le deuxième poste est celui des infirmières, sachant que deux modes de travail coexistent en HAD.

Certains établissements, notamment les plus anciens, travaillent majoritairement avec des infirmières salariées. Ces établissements assurent le service auprès des patients comme à l'hôpital.

Mais de plus en plus d'établissements travaillent aujourd'hui avec des infirmières libérales. Une infirmière est ainsi affectée à un patient, qu'elle continue de suivre en HAD. Pendant des années, ce mode de travail a été conflictuel et difficile, mais nous constatons aujourd'hui une entente globalement satisfaisante sur le terrain. Certes, quelques frictions persistent, mais cette démarche est devenue commune et nous permet de nous adapter. Aujourd'hui, les infirmières libérales sont nombreuses et cette situation nous permet d'être moins dépendants des embauches. Par contre, nous sommes de plus en plus dotés d'infirmières-coordinatrices dans nos établissements de HAD. Elles représentent les chevilles ouvrières de l'organisation : elles se rendent au domicile pour observer la situation, évaluer si le circuit est respecté, si la traçabilité est satisfaisante et si les soins sont bien délivrés.

Certains établissements de HAD comptent une infirmière-coordinatrice pour huit patients pour des raisons qui sont celles de leurs territoires. D'autres, notamment quand ils ont encore des infirmières salariées, comptent une infirmière-coordinatrice pour douze ou quinze patients. Leur nombre dépend des organisations internes, mais nous avons effectivement des infirmières coordinatrices en nombre assez important.

Concernant les aides-soignantes, le nombre idéal dépend de la proportion de patients qui ont besoin de soins de l'intime et cet équilibre peut être très variable selon les périodes et les territoires. Les territoires très ruraux ou très urbains comme Paris connaissent des temps de déplacement importants. Sur ces territoires, s'occuper le matin de cinq voire six patients s'avère être le maximum.

Nous avons également des temps de psychologues qui sont très variables, car certaines zones géographiques concentrent un nombre important de psychologues exerçant en libéral.

Nous avons tous des temps d'assistantes sociales qui peuvent être également variables. L'assistante sociale peut être celle de l'hôpital de rattachement.

Concernant la couverture territoriale, nous pourrions vous fournir les chiffres et je ne vais pas trop m'appesantir sur des différences qui sont encore très fortes selon les régions.

Certaines régions ont déjà atteint un taux de recours proche de trente patients pour 100 000 habitants. Ces taux correspondent à ceux fixés huit ans auparavant dans un précédent texte. Or aujourd'hui, certaines régions atteignent péniblement un taux d'une vingtaine de patients pris en charge pour 100 000 habitants. Il faut toutefois rester prudent avec les chiffres puisqu'ils recouvrent des réalités différentes. Ils peuvent notamment être faussés par des durées moyennes de séjour plus ou moins longues.

Pour revenir à votre question, je sais que de très beaux établissements ont réussi à se développer en zone très rurale. Le « très rural » n'est pas un inconvénient pour mettre en place de l'hospitalisation à domicile. D'ailleurs, les relations avec les infirmières libérales sont souvent bonnes en zone rurale. Certes, les médecins sont des espèces rares en zone rurale, mais ils ne se posent pas la question de savoir si l'hospitalisation à domicile est utile ou pas. Ils ne seront pas obligés de chercher des aides ou de monter des dossiers, car nous nous en occupons. Installer de l'hospitalisation à domicile en zone rurale est parfois compliqué, car certains hôpitaux subissent un fort déclassement, ce qui peut avoir une incidence sur l'hospitalisation à domicile. Néanmoins, les patients sont toujours présents et ont besoin d'un suivi.

Quand j'évoquais précédemment les lits, je parlais des lits d'hospitalisation conventionnelle, car je n'utilise pas le mot « lit » pour l'hospitalisation à domicile.

Je pense qu'on mesure encore trop les situations par rapport aux nombres de lits hospitaliers. Or, ce ne sont pas les lits qui manquent, mais le personnel. Il y a 25 ans, lorsque j'occupais d'autres fonctions, je travaillais avec une collaboratrice qui considérait que le lit, c'était « quatre roues avec une paillasse dessus » et donc que les « quatre roues avec la paillasse dessus » pouvaient bouger. Je crois que nous sommes encore dans une organisation qui dépend trop des chambres et des lits.

Concernant l'hospitalisation à domicile et les urgences, je peux vous donner l'exemple de l'ARS Occitanie qui a initié un processus intéressant. À l'aide d'une médecin référente de l'hospitalisation à domicile, très active et proactive, Pierre Ricordeau avait donné son aval pour mener une action auprès des urgences. Ils ont réuni les établissements pour leur demander ce qui serait nécessaire pour améliorer la coordination avec les urgences. Tous les acteurs ont souligné la nécessité de disposer de postes d'infirmiers. L'Occitanie a donc financé un temps d'infirmière de liaison pour une durée de six mois par département, l'idée étant de générer de l'activité permettant ensuite de financer le poste.

L'infirmière de liaison est HAD, mais par contre, elle est présente. Dans les endroits à forte densité, elle travaille au sein même de l'hôpital comme à Toulouse ou Montpellier, car elle a constamment du travail et des évaluations à faire. En Lozère, les urgences étant moins denses, elle n'est pas présente à demeure à l'intérieur de l'hôpital, mais elle y passe tous les matins pour vérifier si des patients seraient éligibles.

Quant au financement, la situation est toujours la même : nous sommes dépendants à 95 % de la tarification à l'activité et n'avons pas de frais annexes, à l'inverse des hôpitaux. Nous souhaitons simplement que notre tarification à l'activité soit plus adaptée à nos patients et aux soins actuels, alors qu'elle a été définie il y a bientôt vingt ans lorsque l'hospitalisation à domicile n'avait rien à voir avec la forme qu'elle a prise à présent.

**M. Bernard Jomier, président.** – Merci beaucoup pour tous ces éléments.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Quand vous parlez de l'organisation en milieu rural, quelles sont vos collaborations ? Est-ce plus facile en présence d'une CPTS ?

L'organisation des soins au niveau du territoire est-elle un facteur favorisant ? Si oui, quel est le meilleur système ? Peut-on considérer qu'il existe une diversité d'outils dans la boîte à outils et que c'est au professionnel de prendre celui qui correspond ?

**Mme Élisabeth Hubert.** – Il n'y a pas de lien de cause à effet. La présence de CPTS, dont il faut bien reconnaître qu'elles ne sont pas encore pleinement efficaces dans tous les territoires, n'est pas obligatoirement un gage de qualité parce qu'elles ne sont justement pas assez nombreuses ou pas encore efficaces pour que cela puisse véritablement être considéré comme un critère ou un indicateur. En revanche, il est certain que nous nous efforçons de renforcer les liens. Dans cette perspective, nous avons signé, il y a quelques mois, une charte avec l'Union nationale des professions de santé (UNPS). Nous avons convenu d'en signer également une avec la fédération des CPTS. Nous voulons donc renforcer les liens. Nous sommes également extrêmement attentifs à la mise en place des dispositifs d'accompagnement à la coordination (DAC). Il y a quelques années, votre assemblée a voulu que tous les dispositifs qui existaient et qui étaient émiettés soient mieux réunis. La démarche a été initiée au Sénat et a abouti aux DAC.

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous êtes à l'hôpital, vous êtes à domicile, donc vous avez un regard sur la façon dont l'hôpital s'intègre dans le parcours de soins et n'est pas uniquement centré sur lui-même. Vous avez souligné le facteur culturel et de formation dans la difficulté à transformer le modèle. Identifiez-vous d'autres motifs et surtout d'autres leviers sur lesquels agir ? Car l'activité de la HAD progresse, mais nous sommes quand même très loin d'une HAD qui couvre tout le champ des possibles. Des freins culturels sont connus dans de nombreux domaines de l'action publique, mais parfois des quotas, des indicateurs opposables, des outils réglementaires sont mis en place pour affirmer que telle ou

telle pratique doit évoluer. Pensez-vous qu'il est nécessaire de mettre en œuvre ce genre d'outils ? Si oui, lesquels ?

Vous nous avez expliqué que vous rencontrez des difficultés de recrutement, qui ne sont pas nouvelles et liées aux facteurs que vous avez expliqués. Avez-vous vécu une vague de départs comme celle observée à l'hôpital depuis la crise ? Si oui, quelle a été son ampleur ? Dans le cas contraire, pour quelle raison les personnels n'ont-ils pas quitté le secteur de la HAD ?

**Mme Élisabeth Hubert.** – Je commence par votre dernière question sur le recrutement et la fidélisation.

Nous ne rencontrons pas de problèmes majeurs. Parmi les professionnels de santé qui nous rejoignent, certains nous quittent parfois après quelques mois, souvent car ils désirent une plus grande proximité avec les patients. Nous arrivons cependant à en fidéliser d'autres, qui voient dans la HAD une forme d'aventure et une activité qui reste à défricher. Globalement, le recrutement pose problème et reste difficile ainsi que la fidélisation après plusieurs années d'exercice pour des questions salariales.

**M. Bernard Jomier, président.** – Observez-vous des vagues de départ ?

**Mme Élisabeth Hubert.** – Non, nous n'avons pas subi de vagues de départ.

Pour répondre à votre question sur la mise en place d'éléments un peu plus coercitifs, je dirais que je n'ai pas un penchant nature pour la coercition en règle générale. Néanmoins, la situation peut se révéler lassante à la longue.

À mon sens, trois actions sont à mener. Nous avons pu avoir satisfaction sur les deux premières, mais ce n'est malheureusement pas contrôlé.

En premier lieu, inscrire dans les contrats d'objectifs et de moyens des établissements hospitaliers le suivi du taux de recours, avec de objectifs à tenir. Beaucoup d'ARS l'ont fait, mais ce n'est pas le cas dans toutes les régions. Et lorsque cela a été fait, cela n'a pas partout été suivi d'effet : on constate que l'objectif n'a pas été atteint ou on argue de l'impossibilité de reconstituer le chiffre. On dispose donc d'un indicateur, mais il n'est pas suivi et n'est pas efficace. Il y a quelques années a été votée dans une loi de financement une disposition prévoyant qu'un établissement hospitalier qui conserverait ses patients et ne ferait pas appel ou quasiment pas aux prises en charge ambulatoires, puisse être mis sous entente préalable. C'est l'arme atomique ! Sans aller jusque-là, il faut qu'un objectif soit fixé dans les contrats d'objectifs et de moyens des établissements sanitaires et médico-sociaux et dans la pratique libérale, qu'il soit suivi et qu'il y ait des conséquences s'il n'est pas atteint.

Dans un second temps, il faut élargir notre champ du possible pour faire en sorte que le recours soit amélioré. Nous avons évoqué la chimiothérapie et je ne parle bien évidemment pas de la chimiothérapie orale même si cette dernière se développe de plus en plus. Je fais ici allusion à des cures de chimiothérapie injectable. Nous y travaillons, y compris avec Unicancer, pour surmonter des obstacles qui ne sont plus techniques, mais financiers. Il s'agit également d'élargir notre offre sur les soins de suite, car nous le pouvons techniquement et réglementairement, et de renforcer notre présence sur la pédiatrie. Le paradoxe est que nous accueillons épisodiquement des enfants en fin de vie dans le cadre

d'une prise en charge en soins palliatifs pour les accompagner à leur domicile à la demande des familles.

Enfin, il faut développer le numérique sur des outils permettant à distance à un médecin spécialiste de maintenir le lien avec son patient et d'être averti en temps réel de la situation, de communiquer entre professionnels, de télé-consulter et donner de l'expertise, voire même, pourquoi pas, de télé-ausculter ou télé-administrer. Nous avons aujourd'hui des pompes connectées permettant de surveiller à distance des patients sous morphine ou Midazolam. Sur ce sujet, nous sommes éligibles au crédit Hôpital numérique ainsi qu'au Ségur numérique.

**M. Bernard Jomier, président.** – Merci beaucoup, je passe la parole à mes collègues sénateurs.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Je vous remercie, car votre exposé était passionnant. Vous êtes assez directe et j'ai apprécié ce ton.

Je pense que l'hospitalisation à domicile est vraiment très mal connue. J'ignorais moi-même ses possibilités. Je vais simplement vous donner un exemple. Une personne âgée atteinte d'un cancer du pancréas n'a pas voulu rester à l'hôpital, car elle avait conscience d'être en fin de vie. Elle est donc retournée à son domicile, mais c'est sa famille qui a dû tout mettre en place. L'hospitalisation à domicile est méconnue. Si la famille avait eu conscience des possibilités offertes, elle aurait été soulagée et n'aurait pas eu à chercher une infirmière et à tout mettre en place elle-même. La possibilité de finir sa vie chez soi, entouré de ses proches, est une bien meilleure alternative que l'hôpital. Comment éviter d'être automatiquement adressé vers l'hôpital ? Comment obtenir une hospitalisation à domicile ?

**Mme Élisabeth Hubert.** – Merci. Je suis directe, car je suis passionnée et l'ai toujours été. Cet enjeu est merveilleux et constitue un véritable engagement pour moi. J'y crois très fort.

L'exemple que vous avez évoqué est malheureusement courant et je reçois régulièrement des interpellations analogues, y compris dans mon environnement amical. Je suis épouvantablement triste lorsque des relations ou des amis, en règle générale de milieux favorisés, m'expliquent qu'ils ne savent pas quoi faire ni à qui s'adresser alors qu'ils ont des relations et parfois même de l'argent. Je leur fournis les renseignements et les aide si je le peux, mais je me dis à chaque fois que si des personnes plutôt favorisées ignorent ces possibilités, alors des millions de Français sont totalement abandonnés dans l'accès à ces parcours de soins. Nous avons une tâche considérable pour faire connaître ces dispositifs. Nous avons effectivement un vrai problème de communication et il serait trop facile d'en imputer la responsabilité à d'autres. Nous sommes, sans doute, un milieu d'artisans. Les établissements de HAD ont longtemps été considérés comme des aventuriers. En réalité, nous nous retrouvons aujourd'hui dans une situation qui nous impose de pratiquer une forme de marketing avec des infirmières de liaison qui vont rechercher le patient. Nous devons impérativement pousser cette démarche plus loin. D'ailleurs, nous recrutons un chargé de communication avec l'intention de nous adresser directement au grand public et aux patients puisque les professionnels ne nous entendent pas et ne prescrivent pas la HAD alors qu'elle pourrait répondre à la demande des patients.

Au début de votre propos, vous avez évoqué des leviers, Monsieur le Président. Dans la feuille de route de la HAD, sortie récemment, le premier des axes est d'améliorer la

connaissance de la HAD et l'attractivité de cette activité. Cela relève d'actions de communication. Figurent ensuite sept autres axes avec des actions précises.

Lorsque vous me posiez la question des leviers, je vous ai répondu en mentionnant les indicateurs de suivi. J'ajouterai que dans les 48 heures, tout patient passant par les urgences et entré à l'hôpital devrait être évalué afin d'apprécier la nécessité de le maintenir dans un lit hospitalier. Pour revenir au tableau de la personne évoquée par Mme Guidez, un cancer du pancréas sur une personne âgée, il s'agissait clairement d'un patient relevant de la HAD, sans équivoque.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je vous remercie. Je crois que tous les membres de la Commission auront été passionnés par cet échange et par ce point de vue de l'hôpital sans bâtimentaire comme vous le dites fort bien. Il éclaire la crise de l'hôpital par contraste.

*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 19 h 40.*

**Jeudi 27 janvier 2022**

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

**Audition de Mme Sophie Guinoiseau, présidente, et du Dr Jean-François Ricono, vice-président de la Fédération nationale des établissements de santé de proximité (FNESP)**

**M. Bernard Jomier, président.** – Notre première audition de ce matin est celle de la Fédération nationale des établissements de proximité, représentée par sa présidente, Mme Sophie Guinoiseau, directrice du centre hospitalier de Layon-Aubance (CHLA), dans le Maine-et-Loire, et par son vice-président, le Dr Jean-François Ricono, président de la commission médicale d'établissement (CME) du centre hospitalier des Marches de Bretagne (CHMB), en Ille-et-Vilaine.

Nous sommes très heureux de vous accueillir. Avec votre audition, nous allons pouvoir évoquer la situation d'établissements hospitaliers situés hors des territoires urbains et métropolitains, ainsi que certaines problématiques spécifiques : les réponses aux besoins de santé dans des zones fortement touchées par la désertification médicale, ou encore la gradation des soins, c'est-à-dire la prise en charge au juste niveau, sans nécessairement recourir aux établissements équipés pour les soins les plus pointus.

Votre fédération, créée il y a quelques mois, est issue de l'association qui regroupait les ex-hôpitaux locaux. Elle présente l'originalité d'intégrer des professionnels libéraux. Je crois que vous-même, Docteur Ricono, exercez comme médecin libéral tout en présidant la CME d'un établissement.

Enfin, votre fédération est pleinement impliquée dans la réforme des hôpitaux de proximité, engagée par la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation

du système de santé, et par une ordonnance du mois de mai dernier, même si vous représentez également d'autres établissements ne répondant pas à cette définition.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Catherine Deroche, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et j'invite chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Sophie Guinoiseau et M. Jean-François Ricono prêtent successivement serment.*

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Je vous remercie de votre présence aujourd'hui. Étant représentante du département du Maine-et-Loire, je rencontrerai demain les acteurs concernés par le problème du centre hospitalier de Layon-Aubance.

Cette audition nous permet de croiser deux problématiques importantes : celle des restructurations hospitalières et de la pérennité de petits établissements, et celle de la coordination territoriale des acteurs de santé.

Les restructurations ont conduit à fermer de nombreux petits établissements ou à réduire la gamme de leurs activités. D'un côté, se posent la question de la « masse critique » des établissements, au regard de leur volume d'activité, mais aussi celle de l'attractivité, notamment pour les médecins, et nous souhaitons bien entendu savoir comment vos établissements font face dans le difficile contexte actuel. De l'autre côté, il faut répondre aux besoins de patients éloignés des principaux centres urbains et organiser la permanence des soins et la prise en charge des urgences.

Par ailleurs, comme l'a indiqué M. le président, la structuration des soins de proximité a fait l'objet de réformes récentes. Nous recevrons tout à l'heure les représentants des formes d'exercice regroupé, particulièrement concernés par la mise en place des hôpitaux de proximité.

Nous serons donc très intéressés par vos appréciations sur les potentialités de cette ébauche d'organisation territoriale des soins, mais aussi éventuellement sur les obstacles ou les difficultés qu'elle pourrait rencontrer.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je vais vous passer la parole à l'un puis à l'autre. Mme la rapporteure et nos collègues vous interrogeront à leur tour.

**Mme Sophie Guinoiseau, présidente de la Fédération nationale des établissements de santé de proximité.** – Je tiens tout d'abord à vous remercier, au nom des acteurs des hôpitaux de proximité, de nous associer à vos travaux sur la situation de l'hôpital et l'organisation du système de santé.

Que sont les hôpitaux de proximité ? Ce sont des établissements de santé, publics à 90 % et privés – principalement non lucratifs – pour 10 % d'entre eux. Dans une région, hors Île-de-France, ces établissements portent en moyenne 7 % à 12 % de l'offre publique de

lits de médecine, et jusqu'à plus de 45 % de l'offre publique de lits de soins de suite et réadaptation (SSR).

Pour dresser un portrait type d'un hôpital de proximité sur la base d'une moyenne, je dirai que c'est un établissement en zone périurbaine ou rurale de 250 lits et places, sanitaire pour un tiers et médico-social pour deux tiers, souvent multisite avec des professionnels de santé salariés, mais également médicaux et paramédicaux en exercice mixte – vous l'avez souligné.

Premier niveau de la gradation des soins hospitaliers, l'hôpital de proximité partage une responsabilité territoriale avec les professionnels de la médecine ambulatoire ; quand il est public, il est membre d'un groupement hospitalier de territoire (GHT). En somme, l'hôpital de proximité est à la jonction de la ville et de l'hôpital, au croisement du sanitaire et du médico-social.

La Fédération nationale des établissements de santé de proximité (FNESP) représente les hôpitaux labellisés ou non comme vous l'avez dit, autonomes, en direction commune ou en sites rattachés. Notre structuration reflète le fonctionnement de nos organisations – vous l'avez également rappelé. Un premier collège représente les directions d'hôpitaux, un deuxième collège – le Dr Ricono en fait partie – représente les médecins, qu'ils soient libéraux ou salariés, et un troisième collège représente les élus et les usagers.

Les hôpitaux de proximité, c'est aussi une longue histoire avec des hauts et des bas. Regroupant les hôpitaux ruraux dans les années 1960, les hôpitaux locaux dans les années 1970, notre catégorie a intégralement disparu avec la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, avant de réapparaître en 2016 sous sa dénomination actuelle et d'être confortée dans ses missions par « Ma santé 2022 », qui ambitionnait initialement de labelliser 500 à 600 hôpitaux de proximité.

Quelques mois avant la crise sanitaire, nous étions dans l'attente de la mise en œuvre de cette réforme avec espoir, après avoir vu les lits se fermer et le statut disparaître dix ans auparavant, creusant encore les inégalités d'accès aux soins sur nos territoires.

Aujourd'hui, deux ans après, nous tirons un constat difficile et plus global. Depuis le début de la crise, nos professionnels répondent présents et nos établissements assument, voire dépassent leur rôle premier. Vous l'avez entendu lors de précédentes auditions, les représentants des établissements de santé et médico-sociaux témoignent de l'intensité de l'effort et de l'usure des acteurs aujourd'hui.

Mais cette crise en suit une autre, structurelle et profonde. C'est une loupe grossissante mettant en exergue des difficultés préexistantes que vous connaissez : une offre déjà amputée – j'ai évoqué les lits de médecine, disparus dans nos structures – ; des ratios d'encadrement fragiles, voire clairement insuffisants sur le secteur médico-social ; des viviers de professionnels réduits, notamment pour les personnels médicaux ; des moyens de fonctionnement contraints, ne laissant plus de marge pour investir, qu'il s'agisse de moderniser le bâti ou de renouveler les équipements ; un manque d'attractivité en termes de rémunération.

À ces difficultés, il convient d'ajouter la spécificité de nos établissements : ils font partie des services publics hospitaliers ; à ce titre, plus que la continuité, ils assurent la permanence de l'accès aux soins. Un hôpital, un établissement d'hébergement pour personnes

âgées dépendantes (Ehpad) ou toute institution sociale et médico-sociale ne limite pas son activité aux horaires de bureaux. Ce fonctionnement entraîne des sujétions spécifiques affectant les hommes et les femmes qui y travaillent dans des conditions qui se sont dégradées ces dernières années.

Pour assurer notre mission, il nous faut recruter des effectifs en nombre suffisant. Pour ce faire, nous devons être attractifs et redonner plus de souplesse à l'institution et à ses acteurs. Le Ségur est un début de réponse, mais il faut aller plus loin. Et les investissements ne produiront leurs effets qu'au bout d'un certain temps. Or ce temps nous manque...

Sans reprendre les propositions déjà portées par mes collègues de l'hôpital, je souhaite insister sur deux points qui nous paraissent particulièrement importants.

Qu'il s'agisse des professionnels de santé à la ville ou de l'hôpital, nous sommes tous interdépendants, nous avons tous le même objectif : offrir le meilleur accompagnement possible aux patients et aux usagers, car chaque maillon est important. Pour une réelle gradation des soins, il faut un maillage adéquat. Par exemple, les adressages directs à l'hôpital doivent être possibles sans passer par les urgences déjà surchargées. Ce constat a été tiré pour les épidémies saisonnières. Il était visible en période estivale ; il est criant pendant la crise sanitaire. Nous pensons qu'il faut réarmer sans délai les lits de médecine fermés ces dernières années et revoir le maillage des hôpitaux de proximité, territoire par territoire pour renforcer cette chaîne.

Le système de santé s'appuie sur le sanitaire, le médico-social et le social. Délaisser l'un des acteurs, c'est fragiliser les autres. Les filières médico-sociales sont nécessaires au sanitaire ; leur réactivité est un facteur indéniable de fluidité du parcours des patients. Le sanitaire est aussi touché par les moyens alloués aux établissements médico-sociaux, quand par exemple, faute de personnels infirmiers de nuit, une personne âgée est adressée aux urgences.

Nous connaissons les mécanismes : les rapports les mettent en évidence, et les études démographiques confirment l'urgence. Pourtant, malgré les annonces, nous attendons encore cette grande loi qui reposera l'engagement de notre société auprès de ses aînés.

Je conclurai mon propos sur une note optimiste. Le projet pour la revitalisation de l'offre de soins de proximité est un pas dans le bon sens, alors que nous croyions ce modèle perdu voilà plus de dix ans. Cela démontre bien que, si nous écoutons les usagers et les acteurs de terrain, nous pouvons remettre du sens dans notre action et corriger les écueils. Il n'est peut-être pas trop tard pour donner un nouveau souffle à notre système de santé !

**Docteur Jean-François Ricono, vice-président de la Fédération nationale des établissements de santé de proximité.** – S'agissant de la présence médicale dans les établissements et du premier recours, j'ai une dizaine d'années d'expérience au sein de l'Association nationale des médecins généralistes d'hôpital local (AGHL). Avec mes collègues des différents territoires, je constate que tous les endroits où se trouvaient des hôpitaux locaux, avec la participation de médecins généralistes, ont plutôt bien résisté à la désertification et aux difficultés liées à la démographie médicale. Presque partout, ces hôpitaux locaux ont constitué le support de maisons de santé pluriprofessionnelles, de maisons de garde. Et nombre de communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) ont été créées autour de ces hôpitaux. Cette notion de territoire, avec la présence d'un hôpital

local et des soins coordonnés autour, est le meilleur exemple pour résister aux difficultés, rester attractifs et fournir des soins de qualité à la population.

Concernant mon secteur, le CHMB est né d'un regroupement des hôpitaux locaux. Ont ensuite été créés autour des pôles de santé pluriprofessionnels, puis une CPTS, au sein du conseil d'administration de laquelle siégeaient le directeur de l'hôpital de proximité et des élus, afin de maintenir cette dynamique locale.

Comme partout, nous jonglons avec les difficultés du fait de tensions démographiques concernant le nombre de médecins et les effectifs d'infirmiers du centre hospitalier. Nos petites structures présentent néanmoins l'avantage d'être très agiles.

Dans les secteurs plutôt ruraux, la présence de lits de médecine est importante pour les soins ne réclamant pas une technique plus poussée et pour le maintien de soins palliatifs. Ces derniers sont souvent intégrés par les services d'hôpitaux locaux, car ils sont essentiels pour l'accompagnement du patient en fin de vie au plus près de sa famille.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Merci à tous les deux de cette présentation.

Le code de la santé publique prévoit désormais que les hôpitaux de proximité « assurent le premier niveau de la gradation des soins hospitaliers et orientent les patients qui le nécessitent ». Ce rôle assigné trouve-t-il sa place dans l'organisation des groupements hospitaliers de territoire, dont la vocation était de mieux structurer l'offre hospitalière, et qui produisent des résultats très variables ?

Par ailleurs, vous avez évoqué les liens entre les CPTS et les hôpitaux de proximité ? Existe-t-il beaucoup d'exemples comme le vôtre où les hôpitaux locaux sont dans les CPTS ? *Quid* de l'exercice mixte dans les hôpitaux de proximité que vous avez évoqué brièvement ? Qu'est-ce qui peut attirer des professionnels de santé dans ces hôpitaux, sachant que la notion de « désert » n'est pas très attractive et peut recouvrir des réalités urbaines, notamment à Paris.

**M. Bernard Jomier, président.** – À mon sens, ce n'est pas la bonne expression pour Paris.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Et pas non plus ailleurs.

**M. Bernard Jomier, président.** – J'évoquerai plutôt un « affaissement des soins de proximité », y compris en milieu urbain.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Oui, on pourrait aussi parler de « pénuries » dans certaines zones.

Combien d'établissements sont labellisés aujourd'hui ?

**Mme Sophie Guinoiseau.** – Il y en a 214, sur un total d'un peu moins de 400 hôpitaux de proximité. On en compte 20 de moins par rapport aux hôpitaux précédemment labellisés, mais seules 10 régions ont fait leur retour sur la première vague de nouvelles labellisations.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Dernier point : quel financement envisagez-vous pour les activités de médecine ? Qu'en est-il de l'actualisation de la dotation de responsabilité territoriale ? Si tout est compris dans une même enveloppe, cela changera-t-il grand-chose ?

**Mme Sophie Guinoiseau.** – Les groupements hospitaliers de territoire (GHT) ont fait couler beaucoup d'encre, notamment sur leurs fonctions de support mutualisé. Il serait dommage de réduire les GHT aux seules fonctions d'achat : ce n'est pas leur cœur de métier. Si des ajustements ont été nécessaires pour répondre à nos attentes en proximité – la baguette de pain est un exemple souvent cité –, ce n'est clairement plus aujourd'hui une difficulté majeure. Nous avons trouvé des solutions par rapport aux contraintes des achats groupés.

Le GHT, ce sont surtout les filières. L'outil encore un peu neuf et jeune, mais les notions d'infirmières en pratique avancée (IPA), de consultations avancées, d'équipes mobiles de gériatrie, d'hygiène ou autres se structurent avec les GHT. Ensemble, nous apportons des réponses aux populations.

La période covid a accéléré certains de ces travaux et en a peut-être ralenti d'autres. Aujourd'hui, on le sent, les établissements veulent réinvestir dans le maillage de proximité. À cette fin, ils savent qu'il faut pouvoir déployer les consultations avancées.

Notre fédération, même si les avis ne sont pas uniformes, témoigne d'un certain optimisme. Les choses vont dans le bon sens et nous sommes également mieux représentés dans la gouvernance. Le renforcement de ce maillage nous aidera à aller encore davantage dans ce sens.

S'agissant des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), la situation varie en fonction des territoires. Il existe de nombreuses maisons de santé pluridisciplinaires ; ça a pris du temps, mais c'est en place. Historiquement, nous travaillons avec elles, cela fait partie de notre culture. En ce qui concerne les CPTS, leur structuration appelle un travail administratif. Les partenaires et les acteurs sont sollicités. Nous voyons d'un bon œil ce déploiement fortement incité par les agences régionales de santé (ARS) et les organismes représentatifs. Néanmoins, dans certains territoires, le déploiement pourra peut-être prendre un peu plus de temps en raison des freins administratifs.

L'exercice mixte – M. Ricono pourra compléter mon propos – constitue l'un des atouts majeurs de nos établissements. Aujourd'hui, on le sait, les professionnels médicaux et paramédicaux peuvent rechercher des modes d'exercice différents et vouloir exercer en cabinet, mais aussi à l'hôpital. Il y a dix ans, nous avons beaucoup de difficultés pour attirer des médecins dans mon bassin de population. Le président de la CME a fait découvrir aux internes de l'hôpital les atouts de la proximité. Grâce à cet effort, nous disposons aujourd'hui de cinq médecins, dont quatre de quarante ans : c'est l'avenir et ils sont attirés par cet exercice mixte. C'est un réel atout et une spécificité chez nous. Ce mouvement ne s'arrête pas aux médecins, il concerne également les personnels paramédicaux : ergothérapeutes, orthophonistes, *etc.* Nous n'avons pas forcément besoin de postes à temps plein ; un exercice à la fois en cabinet libéral et en structure hospitalière convient mieux à une organisation territoire fine.

Quant aux financements, nos établissements pratiquent tous des soins de suite et de réadaptation (SSR), financés à 90 % par une dotation et à 10 % par la modularisation. Nous sommes donc moins concernés par la tarification à l'activité (T2A). Pour la médecine, les

évolutions législatives nous donnent davantage de sécurité et privilégient une vision non plus de court terme, mais de moyen et de long termes, ce qui nous permettra de piloter plus sereinement nos projets.

La dotation de responsabilité populationnelle est une nouveauté. En quelque sorte, nous allons expérimenter la confiance donnée aux acteurs de terrain pour porter la qualité et la prévention sur le territoire, de manière coordonnée. C'est un point positif, nous espérons simplement que les financements seront à la hauteur afin d'épargner à nos structures des effets de trésorerie quelque peu délétères. Quoi qu'il en soit, j'ai confiance.

**Docteur Jean-François Ricono.** – L'exercice hospitalier est attractif pour les jeunes médecins, car il amène de la richesse au niveau professionnel, il favorise la diversité et il permet de travailler en équipe. La plupart d'entre eux sont issus de l'internat. Ils connaissent donc déjà bien l'hôpital, ça ne leur fait pas peur.

La difficulté reste toujours de trouver un point d'équilibre entre l'exercice de ville et l'exercice hospitalier. Mais quand l'offre hospitalière est associée à la possibilité d'avoir un exercice libéral de qualité, avec une bonne organisation, de bons locaux et une coopération interprofessionnelle valable, c'est attirant. Dans mon territoire, nous avons enregistré de nombreux départs à la retraite ces dernières années, mais nous avons aussi réussi à avoir huit installations de jeunes médecins, preuve qu'ils répondent présents si l'offre est qualitative en termes d'exercice, que ce soit sur l'hôpital ou sur la ville.

En ce qui concerne le secteur hospitalier, ce qui peut parfois constituer un frein, ce sont les contraintes administratives : traçabilité dans les logiciels, certifications, *etc.* Le ratio entre le temps passé auprès du patient et celui passé dans le service hospitalier est de un à trois. Malgré tout, ça fonctionne.

Vous avez posé une question sur l'articulation entre les CPTS et l'hôpital. Il existe d'abord peu de CPTS. Par ailleurs, seulement un petit nombre d'entre elles ont d'emblée intégré l'hôpital de voisinage dans leur conseil d'administration. Quoi qu'il en soit, toutes ces structures travaillent avec l'hôpital, c'est quand même l'objectif. Une CPTS doit intégrer tous les acteurs du soin sur le territoire, y compris les hôpitaux de proximité et les représentants du secteur médico-social.

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous avez dit, Madame Guinoiseau, que vous étiez en attente d'une loi : nous avons tous compris qu'il s'agissait de la loi sur la dépendance et l'autonomie. Qu'en attendez-vous pour les hôpitaux ?

Quelle est l'adéquation entre vos capacités d'accueil en matière de formation et le nombre d'internes que vous recevez ? Leur proposez-vous un exercice mixte ?

**Mme Sophie Guinoiseau.** – Nous attendons beaucoup de la loi grand âge dans nos établissements, car le médico-social représente deux tiers de notre activité. Nous devons donc faire avec deux nomenclatures budgétaires différentes et deux logiques de financement parallèles. Pour atteindre l'équilibre, les hôpitaux de proximité doivent jongler, d'un côté, avec le département et l'ARS pour le volet médico-social et, de l'autre, avec l'ARS pour le volet sanitaire. Ce n'est pas toujours très simple, car les outils ne sont pas les mêmes.

Au-delà de ces modalités d'échanges budgétaires, notre société se pose la question du ratio d'accompagnement. Quel sera demain le taux d'encadrement de nos aînés dans les

structures ? La dépendance augmente, les perspectives démographiques sont très claires : les personnes accueillies aujourd'hui en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) nécessitent plus d'accompagnement qu'hier. Et pourtant, nous peinons à trouver des moyens pour financer les postes nécessaires auprès des malades. La sanitarisation des Ehpad est nécessaire.

**M. Bernard Jomier, président.** – Appelez-vous à une majoration des ratios d'encadrement ?

**Mme Sophie Guinoiseau.** – Nous demandons plus de moyens pour recruter des personnels au bénéfice de nos usagers.

**M. Bernard Jomier, président.** – Lorsqu'elle était ministre, Agnès Buzyn avait annoncé un plan pour mettre en place des infirmières de nuit dans tous les Ehpad. Où en sommes-nous ?

**Mme Sophie Guinoiseau.** – Il ne s'agit pas aujourd'hui d'une pratique « classique » puisqu'il n'y a pas, à l'heure actuelle, d'infirmière de nuit dans les Ehpad. Il peut exister, en revanche, des expérimentations territoriales visant à mettre en place une garde infirmière itinérante entre plusieurs établissements, ce qui n'est pas tout à fait la même chose en termes de services rendus. Surtout, tous les établissements ne sont pas engagés dans cette démarche faute de ressources ou de financements.

**Docteur Jean-François Ricono.** – Vous nous avez interrogés sur les lieux de formation. Il est fondamental, pour favoriser l'installation, d'accueillir les internes dans les territoires ruraux et les hôpitaux de proximité, voire dans les maisons de santé adossées à ces hôpitaux. Presque tous les praticiens qui se sont installés chez nous ont d'abord fait de l'internat dans ces structures.

Mais il est difficile pour un hôpital local d'accueillir des internes en raison de ce qui est demandé dans les maquettes par les ARS et les départements de médecine générale. Je pense, notamment, à la seniorisation : un interne doit en effet pouvoir être chapeauté et assisté par un médecin en cas de difficulté, ce qui nécessite l'embauche d'un médecin salarié à temps plein ou de deux médecins à temps partiel. Il y a aussi des problématiques de distance et de logement.

Se pose également la question de l'adéquation par rapport au poste : quand il y a 100 internes à placer dans une subdivision de faculté et que les plus gros hôpitaux décident d'en garder 95 %, les petits hôpitaux ne ramassent que les miettes !

**M. Bernard Jomier, président.** – L'ARS pourrait ne pas accepter cet état de fait !

**Docteur Jean-François Ricono.** – Il existe à Rennes une commission d'adéquation à laquelle participent l'ARS, les internes et l'université. Il y a sept ou huit ans, le centre hospitalier des Marches de Bretagne avait récupéré un interne, mais pas les urgences de l'hôpital de Vannes...

**M. Bernard Jomier, président.** – Les CHU ont du mal à lâcher du personnel...

**Mme Florence Lassarade.** – Je remercie nos deux intervenants, qui apportent un peu d'optimisme. Les patrons des centres hospitaliers et universitaires (CHU) ne se rendent

pas compte de tous les services que leur rendent les structures de proximité : ce sont elles qui leur permettent de se concentrer sur l'exercice de leurs spécialités !

Ma question porte justement sur le taux de spécialistes intervenant dans vos structures. J'ai été moi-même pédiatre dans le secteur à la fois libéral et hospitalier. Avez-vous facilement recours aux spécialistes ? *Quid* de vos relations avec le CHU ? Il est beaucoup question, en ce moment, du dossier médical numérisé. Une des priorités ne serait-elle pas d'harmoniser l'ensemble des pratiques afin de gagner du temps ? Enfin, comment est rémunéré l'exercice mixte dans vos hôpitaux ? S'agit-il de vacation ? Partagez-vous du personnel avec les CHU ?

**M. Laurent Somon.** – Les maisons médicales manquent de praticiens spécialisés. On espère pouvoir les trouver dans les hôpitaux de proximité. Rencontrez-vous des difficultés de recrutement ? Existe-t-il des expérimentations en termes de télémedecine, par exemple *via* la spécialisation d'infirmières pour accompagner de telles consultations ? Avez-vous développé des solutions alternatives aux consultations de spécialistes dans les hôpitaux de proximité ?

**Mme Sophie Guinoiseau.** – En ce qui concerne les spécialités dans les hôpitaux de proximité, nous nous basons avant tout sur un principe premier, qui est la complémentarité avec l'offre du territoire et non la concurrence avec elle. S'il y a assez de cardiologues sur un bassin de population, à quoi bon ajouter une offre supplémentaire ? Cela suppose, bien évidemment, de bien connaître son territoire, ainsi que les professionnels sur le départ ou ceux qui prévoient de s'y installer.

À l'heure actuelle, nos demandes portent sur la dermatologie, la cardiologie, l'ophtalmologie et les soins dentaires. Nous avons d'ailleurs beaucoup de mal à trouver des solutions sur ce dernier volet. Nous commençons à avoir des réponses en matière d'ophtalmologie et de cardiologie. En tout état de cause, les choses se structurent, mais avec les spécialistes présents dans les gros centres hospitaliers et les établissements supports de GHT qui, eux-mêmes, font parfois face à une pénurie. Ils essaient donc de changer les choses en sanctuarisant du temps pour nos établissements, *via* leurs propres professionnels ou par des réseaux associés à l'établissement support.

Pour les dossiers, vous avez totalement raison, la fracture numérique n'est pas récente, qu'il s'agisse de la télé-expertise, de la télémedecine ou du dossier patient. Sur ce point, le GHT a tout son sens pour harmoniser les outils et les pratiques, ce qui suppose un certain nombre de financements. Sur ce chapitre, les choses prennent du temps à se mettre en place.

En revanche, à l'heure actuelle, les acteurs sont plutôt prêts, formés et opérationnels en ce qui concerne les outils de télémedecine et de télé-expertise. Reste à trouver les médecins spécialistes pour pratiquer les consultations et à installer le matériel nécessaire : loupes grossissantes, appareils déportés, *etc.* C'est un système qui peut également servir à organiser un suivi pour préparer à distance la consultation, si celle-ci ne peut pas avoir lieu en télé-médecine. Nous attendons également avec impatience l'arrivée d'IPA sur notre territoire, notamment en neurologie et pour la filière AVC. Il est important de décloisonner nos pratiques. Pour obtenir des réponses sur toutes ces spécialités, il faut aussi faire fructifier les expertises de chaque professionnel.

En ce qui concerne la rémunération, nous avons recours à des praticiens hospitaliers, mais aussi à des vacations. Pour ceux qui interviennent chez nous en exercice mixte, par exemple, cela peut faire l'objet d'une convention. Pendant la crise, nos structures ont enregistré une diminution des prises en charge de patients : cela a incité nos partenaires de la ville à revenir vers nous en interrogeant ces modes d'exercice. Nous appelons effectivement à une revalorisation de l'exercice mixte ville-hôpital. Il est dommage de ne pas davantage consolider ce lien par manque d'attractivité eu égard à l'exercice en cabinet.

**Docteur Jean-François Ricono.** – On trouve effectivement toutes formes de statut dans les hôpitaux de proximité : praticien contractuel à temps plein ou à temps partiel ; rémunération à titre libéral, *etc.* La pratique reste relativement souple. Il importe, néanmoins, de préserver l'attractivité financière, ce qui est toujours compliqué. La présence des spécialistes s'est organisée avec l'aide des GHT, parfois aussi avec celle des médecins libéraux des grandes villes du voisinage. Les situations sont très variables selon les territoires. Chez moi, par exemple, les consultations de spécialité sont un peu compliquées à organiser du CHU vers les hôpitaux de recours, *a fortiori* vers les hôpitaux de proximité. L'articulation avec les centres hospitaliers plus importants s'opère de mieux en mieux au niveau des services d'urgence. Les gros hôpitaux ne cherchent plus, comme il y a vingt ans, à aspirer tous les patients de la région. Les services d'urgences sont saturés de patients, en particulier âgés et polyopathologiques instables. Quand les hôpitaux de proximité peuvent leur permettre de trouver rapidement un lit d'aval pour un patient admis en service d'urgence, nous sommes toujours les bienvenus ! Des relations se sont tissées un peu avant l'apparition des GHT, mais encore plus depuis leur création.

Dans mon hôpital, par exemple, qui est à la croisée du CHU de Rennes, mais aussi de l'hôpital de Fougères et de celui d'Avranches, notre cadre de santé du service de médecine communique tous les matins le nombre de lits disponibles aux trois services d'urgence de façon à pouvoir accueillir des patients de notre secteur qui y seraient arrivés dans la nuit.

**Mme Marie-Christine Chauvin.** – De plus en plus de structures mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) ferment sur le territoire. Or ces antennes ont toute leur utilité pour réguler les patients et éviter l'embouteillage vers les services d'urgence des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU). Quelle est votre analyse ?

**Docteur Jean-François Ricono.** – La réduction de l'offre de soins dans beaucoup de services d'urgence est un problème récent, mais majeur puisqu'il ne cesse de prendre de l'ampleur depuis deux ans. Cette difficulté s'explique à la fois par des raisons démographiques, mais également par un manque d'attractivité des postes de médecin urgentiste dans les hôpitaux. Il s'agit, en effet, de postes difficiles ; peu de médecins font toute leur carrière aux urgences.

Récemment, un médecin urgentiste de Saint-Malo a quitté son poste pour se tourner vers la médecine d'expertise et un urgentiste de Rennes, très apprécié, a ouvert une librairie tellement il en avait ras-le-bol. Ces quelques exemples doivent nous amener à nous demander ce que notre société est capable d'offrir à des praticiens expérimentés. Dans certains endroits, la saturation professionnelle est extrême.

Je suis également médecin pompier dans mon secteur. Il est relativement rare, lorsqu'on dérange une équipe SMUR, que le patient ne soit pas conduit dans un service d'urgence. En général, il s'agit de pathologies graves qui nécessitent des soins techniques. En revanche, il me paraît important d'avoir une réponse de premier niveau sur place. Il est

notamment essentiel, de ce point de vue, d'avoir des infirmières de nuit dans les Ehpad afin d'éviter que les aides-soignantes n'appellent le 15 dès qu'un problème les dépasse, d'autant qu'il peut s'agir parfois uniquement d'une sonde urinaire bouchée !

Il faut aussi prévoir une meilleure articulation avec les médecins libéraux pour permettre le maintien sur place des patients. En général, dans nos services de SSR ou de médecine, une réponse médicale est possible la nuit. Quoi qu'il en soit, les difficultés rencontrées par les services d'urgence dans les centres hospitaliers mériteraient, à elles seules, la création d'une commission d'enquête !

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous nous avez indiqué que vous souhaitiez une augmentation du nombre de lits de médecine. En manquez-vous ? Avez-vous des estimations à ce sujet ?

**Mme Sophie Guinoiseau.** – Nous demandons une réouverture des lits de médecine qui ont été massivement fermés. Nous en manquons, mais il est difficile de donner un chiffre précis, parce que depuis la loi HPST la catégorie juridique des hôpitaux locaux a disparu. Aujourd'hui, parmi les anciens hôpitaux locaux, 150 n'ont plus que du SSR, mais ils n'ont pas pour autant arrêté de prendre en charge des patients. Nous continuons cette activité avec les moyens que nous avons, sans reconnaissance par les autorités de la situation. C'est vraiment un problème majeur, que les grands centres hospitaliers partagent : nous avons bien vu pendant l'épidémie de covid l'importance de disposer de lits de médecine pour assurer de la fluidité au système. Reconnaissez qu'il n'est pas idéal d'armer des lits covid à partir de lits de soins de suite... Dans mon établissement, nous avons des lits de soins palliatifs, ils ne sont plus reconnus comme des lits de médecine, mais la prise en charge existe toujours.

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

**Audition de représentants de formes d'exercice regroupé : Dr Pascal Gendry, président d'Avenir des équipes coordonnées (AVECsanté), Dr Claude Leicher, président de la Fédération nationale des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) et Dr Hélène Colombani, présidente de la Fédération nationale des centres de santé**

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous recevons maintenant les représentants des formes d'exercice regroupé ou coordonné et je suis heureux d'accueillir le docteur Pascal Gendry, président d'Avenir des équipes coordonnées (AVECsanté) et le docteur Claude Leicher, président de la Fédération nationale des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS). Le docteur Hélène Colombani, présidente de la Fédération nationale des centres de santé, va nous rejoindre en cours de réunion.

Notre commission d'enquête a pour objet la situation de l'hôpital, mais celle-ci est pour partie tributaire – cela a été souligné tout au long de nos travaux – de ce qui se passe hors de l'hôpital. C'est pourquoi nous avons souhaité échanger avec des représentants de la médecine de ville, libéraux ou salariés, qui ont pour point commun d'exercer dans un cadre structuré : maisons de santé pluriprofessionnelles, CPTS, centres de santé.

C'est donc sur l'articulation, dont on parle souvent, entre soins de ville et recours à l'hôpital que nous souhaitons aujourd'hui vous entendre et vous interroger.

Je vous rappelle que cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat, qu'elle fera l'objet d'un compte rendu qui sera publié et qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. J'invite donc chacun d'entre vous à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Pascal Gendry et Claude Leicher prêtent serment.*

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Vous représentez différentes formes d'exercice, les unes déjà anciennes, les autres plus récentes, qui ont en commun de participer à la structuration de l'offre de soins sur les territoires. Comme l'a indiqué Bernard Jomier, ce qui nous intéresse aujourd'hui, c'est d'évoquer avec vous les interactions entre votre domaine d'intervention et le secteur hospitalier.

Le recours à l'hôpital est parfois une solution par défaut, comme l'illustre l'activité croissante des urgences. De même, les conditions ne sont pas toujours réunies pour garantir le bon suivi des patients en sortie d'hospitalisation. Nous pourrions ainsi évoquer avec vous les conditions d'accès aux soins primaires et la question de la permanence des soins. Nous souhaitons également connaître votre regard sur les difficultés actuelles du système hospitalier et voir avec vous dans quelle mesure vous pouvez contribuer à les réduire, en construisant une meilleure organisation territoriale des soins.

**Docteur Pascal Gendry, président d'Avenir des équipes coordonnées (AVECsanté).** – Je vous remercie de votre invitation. Mon profil est un peu atypique, puisque je suis médecin généraliste en zone très rurale et que j'exerce aussi en libéral dans un hôpital de proximité. Je participe également au fonctionnement d'un groupement hospitalier de territoire (GHT).

De manière liminaire, il faut bien avoir conscience, vous l'avez dit, que ce qui se passe en ville a un impact sur l'hôpital et réciproquement, tant pour l'aval que pour l'amont. De plus, l'hôpital, même en crise, reste très performant en France – nous devons là aussi en être conscients – et nous avons besoin de cette qualité, parce que les patients sont de plus en plus âgés et précaires et que les maladies chroniques se développent.

Il existe des tensions que je qualifierai de réciproques. L'hôpital connaît des tensions démographiques, des services ferment et des lits disparaissent, ce qui pose des difficultés pour nous, à la fois lorsque nous adressons des patients et lorsque nous récupérons des patients qui ne sont pas entièrement stabilisés. Nous pouvons donc être une variable d'ajustement des tensions hospitalières. De notre côté, nous avons aussi des problèmes démographiques, ce qui peut notamment entraîner des difficultés à la sortie de l'hôpital en termes d'offre de soins.

Comment assurer la continuité des prises en charge dans ce contexte de tensions ? Beaucoup de travail reste à faire en la matière, notamment pour mieux anticiper. Même quand une hospitalisation est programmée, les conditions du maintien à domicile après le séjour à l'hôpital ou en soins de suite et de réadaptation (SSR) ne sont pas toujours anticipées.

Or je crois qu'il est tout à fait possible de mieux organiser les relations entre la ville et l'hôpital. Deux exemples concrets : durant l'épidémie de covid, les pharmacies hospitalières ont rendu d'énormes services aux professionnels de santé de ville ; des

consultations avancées de la part de spécialistes hospitaliers sont parfois disponibles dans nos structures.

Pour autant, nous rencontrons plusieurs difficultés.

Les équipes de soins primaires sont là pour assurer la coordination du parcours des patients, mais il arrive que des patients nous « échappent » pendant une certaine durée : c'est par exemple le cas pour ceux pris en charge en néphrologie ou en cancérologie. Ainsi, les hôpitaux « captent » des patients qui vivent pourtant chez eux et nous n'avons pas nécessairement toutes les informations à leur sujet, alors que nous les voyons régulièrement soit pour une autre pathologie, soit en cas de crise aiguë. J'ajoute que le développement des nouvelles technologies va certainement amplifier ce phénomène : ainsi, la télésurveillance ne s'organise pas toujours en coordination avec les professionnels en ville. Pour simplifier, je dirais que l'hôpital débarque à la maison, mais sans qu'il y ait une articulation optimale avec les autres professionnels du territoire.

Une autre difficulté est la méconnaissance que les uns ont des autres. La notion d'équipe de soins primaires, qui nous est chère, n'est pas toujours connue à l'hôpital qui raisonne d'abord en termes de médecin traitant. Or le patient qui sort de l'hôpital a souvent besoin d'une prise en charge par une équipe – médecin, pharmacien, infirmier, masseur-kinésithérapeute...

Nous avons aussi des difficultés de communication. Chacun connaît des histoires de lettres de sortie qui n'arrivent pas, mais c'est aussi le cas dans l'autre sens pour le volet médical de synthèse. Nous devons travailler ensemble pour améliorer les choses. Il est par exemple difficile d'obtenir un avis spécialisé, parce que chaque service hospitalier a son propre parcours et qu'il est difficile pour nous de nous y retrouver. Il faut donc réfléchir à la mise en place de cellules de coordination internes à l'hôpital auxquelles les professionnels de ville pourraient s'adresser. Il ne s'agit pas seulement de mettre en place une messagerie sécurisée, mais d'identifier des personnes qui peuvent répondre de manière réactive aux demandes.

Il en est de même dans l'autre sens : les hospitaliers doivent identifier facilement une personne qu'elles peuvent contacter dans nos structures et qui est spécifiquement chargée de faire cette interface, notamment pour faciliter les sorties des patients. Cela permettra aussi, de notre point de vue, de libérer du temps médical. Nous devons structurer nos équipes dans ce sens. Nous avons besoin de structures solides avec des systèmes d'information adaptés et interopérables.

Enfin, je mentionnerai l'importance de la fluidité des parcours et la nécessité de produire des efforts en termes de formation, tant en ville qu'à l'hôpital, afin de changer nos cultures et d'éviter les cloisonnements.

**Docteur Claude Leicher, président de la Fédération nationale des communautés professionnelles territoriales de santé.** – Médecin généraliste, je travaille dans une maison de santé pluridisciplinaire (MSP) depuis 2003 et nous sommes en CPTS depuis 2020. En 2002, j'ai participé à la création des maisons médicales de garde.

La crise de l'hôpital était prévisible ! Chacun a pu la voir venir depuis de nombreuses années ; elle prend notamment sa source dans l'accès direct aux services d'urgence. D'ailleurs, pendant longtemps, on a privilégié l'expression urgence plutôt que

celle de soins non programmés. Nous portons aussi notre part de responsabilité dans cette situation.

Pour autant, cette crise n'est pas seulement celle de l'hôpital ou, de manière un peu plus large, celle de notre système de soins, elle est d'abord celle de notre système de santé. C'est d'autant plus important de faire ces distinctions que nous changeons de période, comme la crise actuelle le montre. Le système est en train de se transformer, mais il est vrai que cela prend du temps.

Aujourd'hui, l'hôpital sert de vase d'expansion pour toutes les demandes qui soit sont vues comme urgentes, soit n'ont pas obtenu une autre réponse. D'ailleurs, les maisons médicales de garde sont elles-mêmes devenues des lieux de consultation pour des gens qui ne trouvent pas de réponse auprès des professionnels de ville, notamment pour ceux qui ne trouvent pas de médecin traitant : elles fixent des rendez-vous et il n'y a parfois plus de disponibilités sans rendez-vous...

Depuis 1958, la France a investi dans les hôpitaux, qui sont aujourd'hui de très grande qualité.

Je rappelle que notre métier tourne autour du patient. Avec les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) arrive le temps de ce qu'on appelle la responsabilité populationnelle. Elles proposent des solutions qui concernent l'ensemble de la population.

Nous avons arrêté de projeter le modèle hospitalier à l'extérieur de l'hôpital ; je prends l'exemple des réseaux par spécialité – cardiologie, addictologie, périnatalité, *etc.* – qui ne servaient à rien : sur les 2 millions de diabétiques, il y en avait entre 100 000 et 150 000 qui étaient inscrits dans les réseaux de diabétologie... Aujourd'hui, les dynamiques sont différentes et ce sont les médecins généralistes et les structures de ville qui, dès le soin primaire, s'intéressent à des questions qui auraient auparavant été traitées par des spécialistes – c'est par exemple le cas, lorsque nous sommes attentifs aux risques d'obésité chez l'enfant.

Jusqu'à présent, notre responsabilité populationnelle n'était pas gérable, mais elle le devient avec le développement des structures d'exercice coordonné ou regroupé et celui des équipes de soins primaires et, plus récemment, des équipes de soins spécialisés.

En ce qui concerne les conditions de prise en charge des patients, notre CPTS a mis en place depuis deux ans une cellule de coordination ville-hôpital, notamment pour mieux organiser les sorties des patients. C'est un sujet très important et il nous faut anticiper les choses pour que la prise en charge soit prête, lorsque le patient rentre chez lui. Souvent, on nous demande de mettre les choses en place, alors que le patient est déjà chez lui. Cette coordination et cette anticipation sont facilitées par les nouvelles technologies – groupes de discussion, *etc.* À Valence, nous avons aussi mis en place une inter-CPTS qui regroupe plusieurs CPTS autour de l'hôpital de Valence.

Les difficultés dans l'articulation entre la ville et l'hôpital sont le premier sujet de préoccupation des CPTS. C'est aussi le lieu de l'articulation entre les soignants et le médico-social. Si le système de santé n'est pas correctement connecté avec le médico-social, il ne peut tout simplement pas fonctionner. C'est pourquoi nous avons créé une commission des cas complexes avec le concours de l'hôpital. Nous prenons en charge à domicile des situations de plus en plus lourdes et complexes, mais nous pouvons faire mieux : aujourd'hui, des patients

qui reçoivent de la chimiothérapie en ambulatoire en prennent parfois ensuite par voie orale, toujours en ambulatoire, et nous allons mettre en place un protocole avec le centre Léon Bérard de Lyon pour prendre en charge certains de ses patients.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Comment voyez-vous concrètement l’organisation des cellules de coordination que vous avez évoquées ?

À partir de vos expériences respectives, quelles sont vos propositions pour désengorger l’hôpital de la prise en charge des soins non programmés ? Je suis d’ailleurs surprise d’entendre que les maisons de garde proposent des rendez-vous... Quelles sont vos propositions en ce qui concerne la permanence des soins ?

Dans certains pays, certains cabinets de ville pratiquent des actes de petite chirurgie. Qu’en pensez-vous ?

Lors de nos auditions, on nous dit souvent qu’il faut mettre tout le monde autour de la table à l’échelle d’un territoire – professionnels de ville, de l’hôpital et du médico-social. Est-ce possible ? Comment voyez-vous les choses ?

**Docteur Claude Leicher.** – Les cellules de coordination ville-hôpital sont un axe central de travail pour les CPTS, qui disposent de la légitimité sur le territoire.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Mais il n’y en a pas partout.

**Docteur Claude Leicher.** – En effet, mais aujourd’hui il y en a presque 800, en incluant celles qui sont en train de se mettre en place, ce qui fait quand même une très bonne couverture de la population. J’avais proposé la création des CPTS en 2012 à Marisol Touraine, alors ministre de la santé, justement parce qu’il n’existait pas de lieu où les professionnels de ville pouvaient se coordonner et discuter ensemble avec les responsables hospitaliers. Les cellules de coordination doivent être vues comme une interface. Nous nous saisissons de la totalité des sujets qui sont sur la table.

En ce qui concerne les soins non programmés, je veux d’abord rappeler que la très grande majorité des médecins généralistes, c’est-à-dire des médecins de premier recours, en prennent en charge tous les jours. C’est notre métier ! D’ailleurs, nous faisons en sorte de ne pas remplir entièrement notre carnet de rendez-vous pour nous donner de la souplesse et pouvoir accueillir des patients au dernier moment. Il arrive aussi que nous utilisions des plages dédiées à la permanence des soins pour prendre en charge des gens auxquels nous n’avons pas pu donner de rendez-vous dans la journée. Nous allons donc être certainement amenés à augmenter la taille des maisons médicales de garde pour prendre en charge de tels patients.

Ainsi, les soins non programmés sont loin d’être tous pris en charge par l’hôpital. Les médecins généralistes donnent chaque année 280 millions de consultations et les médecins spécialistes 100 millions, sans compter les actes techniques.

**Docteur Pascal Gendry.** – Les problèmes d’offre nous obligent parfois à coller des rustines – nous faisons comme nous pouvons ! Dans un monde idéal, les soins non programmés doivent être pris en charge par les équipes de soins primaires. Cela ne signifie pas nécessairement par un médecin généraliste ; nous devons travailler dans un cadre pluriprofessionnel à partir du moment où des protocoles sont en place, que les conditions de sécurité sont réunies et qu’il est possible de recourir à une consultation médicale en cas de

besoin. Mais il faut que les équipes soient organisées pour cela et il faut qu'elles soient déployées en nombre sur le territoire.

Il est vraiment très important de mettre en place des cellules de coordination ville-hôpital, dans lesquelles une ou deux infirmières seraient chargées, au moins pendant les horaires de bureau, de répondre aux besoins des professionnels de ville. En effet, quand un médecin généraliste doit consulter dans des délais rapides un confrère spécialiste, c'est très difficile pour lui de savoir comment faire : la procédure sera différente selon les hôpitaux ! Il faut au minimum harmoniser les pratiques des hôpitaux.

**M. Bernard Jomier, président.** – Madame Colombani, je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Hélène Colombani prête serment.*

**Docteur Hélène Colombani, présidente de la Fédération nationale des centres de santé.** – L'explosion des maladies chroniques et l'évolution démographique justifient de travailler sur les relations entre la ville et l'hôpital. Depuis plusieurs années, ces relations se sont clairement améliorées et des expériences ont été menées en la matière. Ainsi, depuis les années 1990, les centres de santé accueillent des consultations avancées de spécialistes, ce qui est enrichissant pour tout le monde.

Aujourd'hui, nous rencontrons des difficultés pour accéder, dans des délais convenables et en secteur 1, à des soins de deuxième ligne et aux plateaux techniques. Dans les centres de santé – 25 % d'entre eux sont installés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville –, le public est souvent précaire et pas en capacité de payer des dépassements d'honoraire.

Une autre difficulté réside dans les ruptures de charge à l'entrée, puis à la sortie de l'hôpital. Même si des expériences ont été menées, il reste beaucoup de travail à faire pour améliorer la fluidité des parcours de soins.

Par ailleurs, il n'existe aujourd'hui quasiment aucune instance de copilotage et de coordination entre la ville et l'hôpital sur un territoire donné. Une telle instance permettrait de coconstruire un projet partagé pour la population, à la fois en termes de prévention et de soins. Les CPTS sont un véritable outil pour cela, mais il faut qu'elles incluent l'ensemble des structures qui peuvent être concernées, y compris celles du secteur médico-social, ce qui est loin d'être le cas partout aujourd'hui.

Pendant l'épidémie, la CPTS de Nanterre et l'hôpital de la ville ont travaillé ensemble pour élaborer un document d'explication sur le parcours des patients covid, destiné aux patients et aux professionnels. Une telle démarche d'élaboration de protocoles cliniques et médico-sociaux pourrait se décliner pour d'autres maladies – le diabète, l'insuffisance cardiaque, *etc.* La première chose que demandent les professionnels, c'est souvent un annuaire expliquant les missions et compétences de chacun.

De nombreuses instances de coordination – conseils locaux de santé, conseils locaux en santé mentale, *etc.* – existent déjà dans les territoires, mais elles ne se parlent pas

assez. Un travail de coordination est à faire, qui pourrait être mené au niveau des CPTS, à condition d'inclure tout le monde.

Sur les entrées et sorties dans les hôpitaux, il ne faut pas négliger l'importance de disposer d'un système d'information partagé. Faute d'interopérabilité entre les services d'information de l'hôpital et ceux des professionnels de santé du territoire, nous devons bricoler. Si certains utilisent la messagerie sécurisée de santé, beaucoup ne le font pas. Là encore, un travail reste à mener pour bâtir un système d'information partagé. Des réflexions sur le numérique ont été lancées dans le cadre du Ségur pour la médecine de ville, d'un côté, et pour l'hôpital, d'un autre côté, mais il manque une réflexion sur un système commun. On peut définir ensemble au niveau des territoires les outils à utiliser, mais cela suppose des financements, des compétences. Les médecins de ville manquent de moyens pour faire face à ces enjeux et ne peuvent pas s'appuyer sur des services informatiques.

En ce qui concerne les consultations avancées, plusieurs dispositifs ont été mis en place : assistants généralistes partagés, assistants spécialistes partagés, *etc.* Dans les centres de santé, on a ainsi pu intégrer un certain nombre de spécialistes et offrir à nos patients la possibilité de les consulter. On peut alors créer des parcours communs avec l'hôpital, ou définir des protocoles permettant un accès plus rapide aux plateaux spécialisés de l'hôpital sans passer par les urgences. Ce système mériterait d'être développé davantage : s'il est bien développé en Île-de-France, il l'est peu ailleurs, la situation étant très inégale selon les régions. En outre, si ce système est financé par les ARS pour l'hôpital, ce sont les gestionnaires des centres de santé qui doivent le financer pour la médecine de ville, ce qui n'est pas juste.

Au-delà, on pourrait développer des formations partagées entre la médecine de ville et l'hôpital, pour créer des parcours ou des échanges réguliers entre les centres de santé et les hôpitaux : cela permettrait aux uns et aux autres d'acquérir une meilleure connaissance réciproque, et de fluidifier les parcours.

Le développement de la télé-expertise dans certains domaines, comme la dermatologie ou la rétinographie pour les fonds d'œil, constitue une avancée, mais l'intelligence artificielle ne sera pas la solution miracle aux déserts médicaux. Ils ne sont qu'un outil utilisable dans le cadre d'un parcours de soins.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Vous avez expliqué que le recours aux urgences pour les soins non programmés n'était pas toujours nécessaire ; il en va de même pour d'autres domaines, certaines situations de perte d'autonomie. Y a-t-il des situations dans lesquelles vous êtes contraints d'envoyer des patients à l'hôpital alors qu'une meilleure organisation des soins permettrait de ne pas le faire et d'éviter la saturation des hôpitaux ?

Ensuite, je n'arrive pas à comprendre vos propos sur la programmation des retours à domicile : souhaitez-vous qu'ils soient pris en charge par l'hôpital, par la médecine de ville ou par les deux ?

**Mme Sonia de La Provôté.** – On observe une évolution de la gestion de l'aval : des transmissions ne se font pas toujours ; pour des considérations économiques, on envoie le patient à sa sortie d'hôpital vers le médecin généraliste pour qu'il fasse l'arrêt de travail ; des prescriptions ne sont pas faites, et il n'est pas toujours simple au patient d'expliquer sa situation au médecin traitant pour qu'il fasse l'ordonnance – les patients n'ont pas toujours non plus la notion de l'urgence qu'il y a à consulter pour obtenir une ordonnance. La

coordination est nécessaire. Une partie du secrétariat hospitalier ou encore des infirmiers référents faisaient ce travail de transmission, cela se fait moins. Il est problématique qu'un médecin généraliste apprenne le décès d'un de ses patients dans le journal...

Le Ségur de la santé n'a pas prévu d'investissements dans les soins primaires, dans les maisons de santé. Estimez-vous qu'il conviendrait de consacrer un Ségur aux structures qui ne sont ni des hôpitaux ni des Ehpad ?

La crise du covid est-elle une opportunité pour développer les CPTS ? Il me semble que l'on a fait comme M. Jourdain, et que l'on a commencé à fonctionner en CPTS à petite échelle, sans que cela n'en porte le nom. Un obstacle à leur développement est la crainte de la suradministration et d'un contrôle accru des ARS. L'initiative doit venir des territoires. Beaucoup de médecins ne veulent pas rentrer dans ce système, car ils ont peur qu'il ne soit une forme de contrôle déguisée des soins.

Enfin, la permanence des soins doit être aussi bien diurne que nocturne ; pour des raisons de démographie médicale, on manque d'une prise en charge en journée et les patients se reportent vers les urgences.

**M. Bernard Jomier, rapporteur.** – Nous voudrions aussi entendre votre réponse sur les services territoriaux de santé.

**Docteur Pascal Gendry.** – Sur la manière de prévenir des hospitalisations, notamment liées au grand âge, nous n'avons pas tiré toutes les conclusions de l'expérimentation Paerpa, relative aux personnes âgées en risque de perte d'autonomie, qui a été abandonnée alors qu'elle commençait à produire des effets. Quand, dans un territoire, on développe la coordination entre tous les professionnels de santé, et que l'on se donne des moyens pour recruter des infirmières de parcours ou développer des projets personnalisés de santé, on parvient à réduire les hospitalisations et à valoriser le maintien à domicile : on peut ainsi prendre en charge Mme Dupont qui a 80 ans et qui vient de se casser la figure. Certaines délégations départementales d'ARS disposent d'évaluations sur l'expérimentation Paerpa, qui montrent un moindre recours aux hospitalisations et une baisse des passages aux urgences. Mais ce processus demande du temps.

Les CPTS constituent une vraie opportunité, dès lors que l'on rassemble tous les acteurs qui veulent travailler ensemble, qu'elles ne sont pas limitées aux seuls professionnels libéraux et qu'elles sont ouvertes aux structures médico-sociales ou à l'hôpital. Ce dernier doit en être membre, et non simplement partenaire, pour pouvoir construire des parcours de soins, organiser la prise en charge des soins non programmés ou des urgences. Les CPTS ne doivent pas regrouper que des professionnels de santé en ambulatoire. Il faut agir au niveau du territoire de proximité, tel qu'il est ressenti par la population et par les professionnels de santé. Les GHT interviennent à une échelle beaucoup plus large, et cela pose un problème de coordination avec les CPTS. Il est difficile de construire des parcours de soins, de réfléchir sur les urgences ou les soins non programmés, si tous les acteurs ne sont pas intégrés dans la structure.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – La question du périmètre est centrale. Celui-ci est difficile à définir : faut-il fixer un seuil de population, une superficie géographique, *etc.* ? Les situations sont très variables selon les territoires. Les outils actuels – CPTS, GHT, *etc.* – sont-ils suffisants pour faire travailler tout le monde ensemble, ou bien faut-il créer une nouvelle structure de coordination ?

**Docteur Claude Leicher.** – Nous entrons dans une révolution organisationnelle qui doit commencer par l’ambulatorio – peu importe le mode d’exercice, libéral ou salarié, les centres de santé et les salariés ont toute leur place dans les CPTS. Si on place les praticiens en ambulatorio dans un système où ils ne savent plus très bien la place qu’ils occupent ni quels sont leurs partenaires, on ne pourra pas réussir !

Un hôpital local a toute sa place dans une CPTS ou dans une maison de santé pluriprofessionnelle. Mais il ne semble pas pertinent que l’AP-HP soit présente dans les CPTS à Paris – on pensait d’ailleurs qu’il ne serait pas possible de développer les CPTS à Paris, en fait il y en a une dans presque chaque arrondissement. Inutile donc de créer des problèmes là où il n’y en a pas ! Le médico-social a toute sa place dans les CPTS, tout comme les usagers.

Un hôpital local ou de taille moyenne peut travailler avec une CPTS comme partenaire, il n’est pas nécessaire qu’il en soit membre. Je ne suis pas sûr d’ailleurs que l’hôpital souhaite entrer dans le système de gouvernance de la CPTS : il a besoin que ses cadres gèrent avant tout l’hôpital.

Il convient d’organiser un Ségur des soins primaires. Il semble difficile de demander au médecin traitant ou à l’aide familiale à domicile de faire en sorte de garder à domicile une femme dont le mari vient de mourir et qui perd son autonomie parce qu’elle est atteinte d’hémiplégie, dans un territoire où l’on manque de médecins, d’infirmières, d’aides à domicile, *etc.*, si on ne leur donne pas les moyens de le faire, s’ils ne peuvent pas s’appuyer sur un réseau d’appui à la coordination ou sur le futur dispositif d’appui à la coordination (DAC). N’est-il pas risqué de laisser à domicile une personne âgée isolée dans ces circonstances : on a besoin d’une aide en urgence le soir pour que quelqu’un puisse venir passer la nuit avec elle, le temps de trouver d’autres solutions. Il faut que le législateur nous donne les outils pour nous permettre d’assurer le maintien à domicile.

**M. Bernard Jomier, président.** – On a inventé des tonnes d’outils au fil du temps. Les pouvoirs publics n’ont pas été avares de leur imagination. Pourquoi ces outils ne parviennent-ils pas à remplir leur tâche ?

**Docteur Claude Leicher.** – Parce que les outils n’ont pas été créés et ne sont pas gérés par les professionnels sur le terrain ! Quelle est la pertinence d’une plateforme gérontologique à 20 heures ?

Au contraire, nous voulons, dans les CPTS, que ce soient les acteurs de terrain qui se saisissent des outils et qui les créent – c’est, du reste, la raison pour laquelle cela ne va peut-être pas aussi vite que vous le souhaiteriez.

On m’a demandé de me saisir du futur DAC. Nous avons besoin d’être aidés par un service d’aide à domicile d’urgence, d’un petit *pool* dédié, que l’on peut mobiliser le soir grâce à un système d’astreinte, appeler, par exemple, pour une personne qui souffre d’hémiplégie et qui vit seule parce que son mari vient de mourir. Cela peut permettre de ne pas avoir à l’hospitaliser en urgence...

Il existe beaucoup d’outils, mais ils ne sont pas adaptés, n’étant pas gérés par les professionnels sur le terrain. La plupart du temps, on ne trouve pas les outils dont on a besoin.

Le retour à domicile doit-il être géré par l’hôpital ou par la ville ? Il faut une coordination ville-hôpital. Aujourd’hui, nous avons beaucoup facilité le travail des

secrétariats hospitaliers grâce aux messageries sécurisées. L'Île-de-France, qui est toujours un peu en retard dans plein de domaines, l'est notamment dans celui-là. Pour notre part, nous avons, sur l'espace numérique de santé proposé par l'ARS, à la fois une messagerie sécurisée, qui s'appelle MonSisra, mais aussi la possibilité d'un dossier partagé, qui s'appelle MesPatients.

Nous allons également créer ce que l'on appelle le « bris de glace » pour que le médecin dispose du maximum d'informations sur le patient qu'il reçoit en urgence. Cela s'organise de façon collaborative. Je crois que c'est mis en place dans la région Auvergne-Rhône-Alpes depuis le début du mois de janvier.

Sur la gestion de l'aval, vous avez raison de dire que l'hôpital sert de déversoir. Nous remplissons également ce rôle sur tout un tas de sujets. Nous tâchons de jouer ce rôle en bonne intelligence. Il nous arrive de signer des arrêts de travail pour des patients immobilisés par une entorse ou un plâtre. Comme Hélène Colombani le disait tout à l'heure, le temps des diatribes est révolu. Petit à petit, l'idée d'un travail coordonné entre la ville et l'hôpital suit son chemin.

Oui à un Ségur des soins primaires ! Nous en serions très heureux.

Y a-t-il des CPTS qui se créent sans qu'il y ait rien dedans ? Il existe des indicateurs : si rien n'est fait de l'argent versé par l'ARS, il faudra bien le rendre tôt ou tard. Bien entendu, il faut vérifier que les fonds publics soient utilisés à bon escient.

Oui, la suradministration suscite des fantasmes, des peurs.

S'agissant du service public territorial de santé, je veux évoquer le rapport rédigé par Mme Devictor, à la demande de la ministre de l'époque, en préparation de ce qui allait devenir la loi de modernisation de notre système de santé de janvier 2016. Que les ARS définissent les choses de manière autoritaire serait une catastrophe. La collaboration entre des acteurs qui n'ont pas l'habitude de la coopération nécessite une acculturation. Il nous semble plus opportun, dans notre pays libéral, au sens sociétal du terme, d'inciter les gens à être acteurs de leur métier et de leur vie.

Il est logique d'introduire les usagers dans les CPTS, comme on le fait dans les MSP depuis toujours – je ne parle même pas des centres de santé, car le principe est quasiment né avec eux.

Enfin, la permanence des soins (PDS) n'est qu'un concept d'organisation : la PDS, c'est quand les cabinets sont fermés. D'ailleurs, nous allons probablement de plus en plus utiliser les maisons médicales de garde, mais aussi les cabinets de médecine générale. Accueillir des patients en soins non programmés est quelque chose que l'on fait chaque jour : un patient qui nous appelle le matin et que nous réussissons à voir dans la journée, c'est du soin non programmé.

**Docteur Hélène Colombani.** – Tout d'abord, un Ségur des soins primaires me semble indispensable, de même qu'un Ségur de la santé publique. Nous avons formulé cette demande lors du Ségur de la santé. Il nous semblait difficile de pouvoir repenser le système de santé autrement que de manière globale. Il y avait des urgences du côté de l'hôpital. On nous avait promis, ensuite, un Ségur de la santé publique. Il faut dire que beaucoup de choses se

sont passées depuis... L'Organisation mondiale de la santé (OMS) recommande, pour un système de santé fort et structuré, des soins primaires forts et structurés. Il y a de quoi faire.

La prise en charge des soins non programmés appelle, me semble-t-il, plusieurs niveaux de réflexion. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) a dressé la typologie des patients qui se présentent aux urgences : beaucoup s'y rendent pour des accidents ou des douleurs, souvent associées à d'autres pathologies. D'autres s'y rendent pour des maladies infectieuses.

S'agissant des accidents, certains centres de santé ont bénéficié d'un plateau de radiologie. Ils ont de quoi faire une radio des membres, une échographie, ce qui permet un certain débrouillage. S'ils pouvaient aussi faire des points de suture ou des plâtres, cela pourrait répondre à toute une partie de l'accidentologie qui arrive aux urgences sans y avoir forcément sa place. Il faut, d'ailleurs, un minimum de plateaux techniques : on sait que, dans la démarche clinique, il est désormais important, sur de nombreux sujets, de pouvoir faire un minimum d'examen biologiques et radiologiques. Il faut donc peut-être réfléchir à développer, en soins primaires, de petits plateaux au sein des centres de santé, des maisons de santé, des maisons de garde. Dans de nombreuses maisons de garde, il n'y a rien, si ce n'est un stéthoscope et, parfois, un électrocardiographe. Cela ne permet pas d'aller très loin.

J'ajoute à ce qu'ont dit Claude Leicher et Pascal Gendry que, dans beaucoup de territoires, notamment en zone urbaine, les médecins ne font plus de visite à domicile. En région parisienne, c'est très fréquent. Ils ne se déplacent pas, notamment pour des raisons de temps. Or, pour la prise en charge d'une personne âgée en perte d'autonomie, il est nécessaire d'aller de temps en temps la voir à domicile, dans son environnement, et de construire un plan personnalisé avec les autres acteurs qui la prennent en charge. Cela devient un problème dans certains départements.

D'autres propositions peuvent être faites.

On a parlé de la pratique avancée infirmière. Celle-ci peut trouver sa place dans les soins non programmés en soins primaires. Pour le moment, dans les soins primaires, la pratique avancée n'est considérée que pour les maladies chroniques stabilisées. Des évolutions peuvent être envisagées, notamment pour la visite à domicile. Des expériences se font en alternance avec le médecin traitant. Quasiment tous les médecins ont, dans leur agenda du jour, des plages réservées aux soins non programmés, mais elles se remplissent dès le début de la journée. Il faut donc une coopération entre professionnels. Dans les centres de santé, il y a souvent du personnel infirmier. Nous mettons en place avec celui-ci un travail de protocolisation. Par exemple, nous considérons qu'il faut apporter une réponse aux nourrissons, aux femmes enceintes et aux personnes âgées, que l'on ne saurait laisser dans la nature. Ces populations sont d'abord prises en charge par les infirmières, avant de rencontrer le médecin. Il est à noter que, pour les infirmières, il n'y a pas d'acte qui valorise cette prise en charge, qui est donc à la charge du gestionnaire.

Il faut, à mon sens, réfléchir à toutes les possibilités, en se fondant sur le soutien de l'ensemble des professionnels de santé. C'est toute l'équipe traitante qui doit, ensemble, trouver des solutions pour recevoir tous les patients et éviter, bien évidemment, que ces derniers ne se présentent aux urgences, faute d'avoir obtenu une réponse. Puisqu'il y a de moins en moins de personnels médicaux dans certaines régions, il faut s'appuyer sur toutes les forces en présence, mais cela oblige à repenser la rémunération des protocoles mis en place.

Qu'entend-on par « service public de santé » ? Il faut réfléchir à un maillage du territoire. Je me suis rendue à Gand, en Belgique, dans le cadre d'échanges organisés par un réseau de soins primaires européen. Les soins non programmés et la permanence des soins ambulatoires (PDSA) sont organisés suivant des mailles de 200 000 à 300 000 habitants, et tous les médecins du territoire, quels qu'ils soient, y participent – ils font quelques gardes dans l'année pour la maille dont ils relèvent. De la même manière, en Aragon, en Espagne, où je me rends très régulièrement, il existe un maillage, et une PDSA pour chaque maille du territoire.

En France, il n'y a pas du tout de permanences de garde organisées dans beaucoup d'endroits. Il faudrait peut-être réfléchir à un maillage pour les soins primaires courants, ce qui implique des moyens et une équipe – médecins généralistes, infirmiers en pratique avancée, assistants médicaux... – à même de prendre en charge un volume de population donnée et de la suivre, à la fois en termes de prévention, d'éducation thérapeutique, de soins...

Sur le terrain, les professionnels se sont organisés pour répondre à la crise. Par exemple, alors que de nombreux Ehpad, n'ayant pas de personnel infirmier de nuit, envoient les résidents aux urgences dès qu'ils ne vont pas bien pour ne pas prendre de risques, nous avons, dans les Ehpad de Nanterre, organisé, de manière expérimentale, une astreinte reposant sur un financement de l'ARS et sur les infirmiers libéraux du territoire, parallèlement à une astreinte au service de gérontologie de l'hôpital. Je sais que de telles astreintes se développent dans les Ehpad. C'est un exemple d'initiatives qui peuvent être prises.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je vous remercie tous trois. Par vos témoignages, vous avez bien illustré les questions du parcours de soin, de la place de chacun et, par ricochet, du périmètre d'activité de l'hôpital, questions importantes que nous étudions dans le cadre de cette commission d'enquête.

**Docteur Claude Leicher.** – Les élus que vous êtes ne doivent pas oublier, dans la discussion, légitime, sur l'obligation d'installation de jeunes médecins – à laquelle je ne suis pas favorable –, que les ressources humaines n'existent plus. La première commune de France où il faudrait obliger les gens à s'installer ne se trouve au fin fond ni de l'Ariège ni de la Corrèze : c'est Paris.

Par ailleurs, le nombre de secteurs de garde est passé de 3 250 à 2 500. Il va désormais être ramené à 1 500, à la demande des ARS. Mon département, compte 22 secteurs de garde, qui fonctionnent tous.

Il faut en revenir aux réalités de terrain. Certes, SOS Médecins est présent dans les grandes villes, mais il y a énormément de généralistes qui sont toujours impliqués et dans les soins non programmés, et dans la permanence des soins, et dans la régulation. Certains sont même toujours attachés au service des urgences. Ne désespérons pas cette population qui continue de participer à ces actes difficiles, et faisons ce « Ségur de la santé des soins primaires » – la formule me va très bien –, de façon à mettre enfin les problèmes sur la table et à définir les moyens en fonction des objectifs que l'on se donne. Si nous ne mettons pas de moyens sur les soins primaires, dans dix ans, il y aura non plus 22 millions, mais 32 millions de passages aux urgences, ce qui n'est franchement satisfaisant ni pour vous ni pour nous.

**M. Bernard Jomier, président.** – Je vous remercie. Je pense que vous pouvez, en cette période préélectorale, adresser ces remarques aux différents candidats ; ils vous apporteront certainement des 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 12 h 55.*

**Jeudi 3 février 2022**

**- Présidence de M. Bernard Jomier, président -**

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

### **Audition de M. Denis Morin, président de la 6<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes**

**M. Bernard Jomier, président.** – Je suis heureux d'accueillir M. Denis Morin, président de la sixième chambre de la Cour des comptes.

Dans le cadre de sa mission de contrôle financier et d'évaluation des politiques publiques, la Cour des comptes est très régulièrement amenée à examiner la situation du secteur hospitalier et, plus largement, l'organisation de notre système de santé.

Il était donc nécessaire que notre commission d'enquête l'entende, en la personne du président de la 6<sup>e</sup> chambre, compétente en matière de sécurité sociale, de santé et s'agissant du secteur médico-social.

Monsieur le président, nous souhaitons avoir aujourd'hui votre éclairage sur les difficultés que traversent les établissements hospitaliers, dont beaucoup tiennent à des facteurs plus généraux qui affectent l'ensemble du système de soins, et nous serons bien entendu attentifs aux analyses et recommandations que vous pourrez formuler.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Catherine Deroche, je vous rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête est passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal, et je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Denis Morin prête serment.*

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Merci, monsieur le président, de nous apporter l'éclairage de la Cour des comptes. Le secteur hospitalier connaît effectivement des difficultés importantes, très accentuées par la crise sanitaire, mais dont les causes sont plus structurelles. Il bénéficie pourtant dans notre pays d'un niveau de financement élevé. Il y a donc certainement dans l'organisation, le pilotage et la régulation de l'hôpital, et plus largement du système de santé, des défaillances qui ont contribué à la situation actuelle.

Le maillage territorial entre établissements de différents types, de l'hôpital de proximité au centre hospitalier universitaire (CHU), est-il optimal ? Doit-il évoluer pour assurer « le juste soin » dans les meilleures conditions pour le patient ?

Dans le fonctionnement des établissements hospitaliers, dans leur financement, les modalités de régulation de leurs dépenses, peut-on donner davantage de marges de manœuvre aux gestionnaires et aux équipes soignantes ? Nous nous sommes rendus à Valenciennes, dans un centre hospitalier « magnétique », dont la gestion semble donner des résultats.

Enfin, comment trouver un meilleur équilibre entre le recours à l'hôpital et les autres types de soins, en améliorant le parcours du patient et en répondant aux besoins de santé sur les territoires ? Comment la ville peut-elle libérer l'hôpital de la pression qui pèse sur lui ?

**M. Denis Morin, président de la 6<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes.** – Les juridictions financières travaillent effectivement régulièrement sur l'hôpital public, au travers des contrôles organiques des chambres régionales des comptes (CRC). En outre, depuis la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, les cliniques privées font l'objet de contrôles sous la responsabilité conjointe de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Par ailleurs, nous conduisons un certain nombre d'enquêtes, souvent à la demande du Parlement, en particulier de la commission des affaires sociales du Sénat. Je citerai le rapport sur les CHU, qui posaient des pistes de réforme utiles. Nous avons travaillé récemment sur les groupements hospitaliers de territoire (GHT), à votre demande, et formulé des propositions de réforme ou d'approfondissement de celle-ci. Nous avons également travaillé sur les soins critiques et publié récemment un rapport à ce sujet, là aussi à la demande de votre commission eu égard aux défaillances de programmation, capacitaires, et à une baisse de tarifs régulière inexplicable.

Un certain nombre de thèmes sur lesquels nous nous sommes penchés, dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (Ralfss) ou dans le rapport public annuel, ont mis en évidence des déficiences en termes d'organisation et de mauvaise articulation entre la ville et l'hôpital – vous l'avez souligné dans votre propos liminaire, madame la rapporteure. Nous avons en particulier apporté une contribution sur les urgences hospitalières. Nous avons aussi travaillé sur les activités chirurgicales, qui structurent énormément l'évolution du tissu hospitalier français, sur la dette des hôpitaux, ainsi que sur la lutte contre les maladies neuro-cardio-vasculaires. Plus récemment, nous avons fait un point sur le « virage ambulatoire », selon une expression déjà ancienne, qui s'est opéré à l'intérieur de l'hôpital, avec l'accélération du développement de la chirurgie ambulatoire au cours de ces dernières années, et à l'extérieur avec un meilleur partage entre la ville et l'hôpital.

La plupart de ces contributions mettent en évidence, à l'attention du Parlement, des pistes d'efficience réelles de notre système de santé. Je conçois que cela ne soit pas simple à entendre dans le contexte actuel ; soyez bien certains que cette efficience n'est pas non plus simple à exprimer. En effet, nous entamons la troisième année de la pandémie de covid avec plus de 30 000 patients à l'hôpital, dont 3 700 en réanimation, sur une capacité totale de 5 000 lits. Par ailleurs, depuis le début de la crise, c'est l'hôpital public qui a, pour l'essentiel, supporté le choc en assurant 85 % des prises en charge de patients covid, dont 50 % dans des CHU où sont localisés la majorité des services de soins critiques.

Ce n'est pas un message qu'il est simple de porter, mais je rappelle que la Cour n'a pas critiqué l'ensemble des dépenses mises en œuvre pour faire face à la crise. Nous avons seulement émis des réserves sur la gratuité et l'accès libre aux tests pour signaler que nous avons collectivement bénéficié d'un système unique en Europe. Nous n'avons pas non plus désapprouvé les dépenses du Ségur de la santé. Cela n'empêche pas de poser la question du financement de ces dépenses très substantielles, pérennes de surcroît.

Vous le savez, dans le champ de la sécurité sociale, les dépenses sont financées par la dette, l'impôt ou des économies. À nos yeux, c'est évidemment la troisième solution qui est préférable lorsque c'est possible. Contrairement au discours ambiant selon lequel on ne peut pas faire d'économies à l'hôpital, il existe, selon nous, de bonnes économies et de mauvaises économies. Dans les bonnes, je rappellerai que la direction générale de l'offre de soins (DGOS) a mis en place depuis dix ans le programme Phare (Performance hospitalière pour des achats responsables) permettant aux hôpitaux de mutualiser leurs achats et de réaliser chaque année 1 milliard à 1,5 milliard d'euros d'économies. Il n'est nullement question de toucher aux soins ni d'altérer la qualité de la prise en charge. De la même façon, la mutualisation des fonctions supports, dont notre rapport précité a mis en évidence l'accélération au sein des GHT, n'attente en rien à la qualité du soin. Celle-ci contribuerait plutôt à une meilleure prise en charge. Et les progrès de la chirurgie ambulatoire que nous avons mis en exergue, lesquels ont démarré très tôt dans le privé et concernent désormais aussi le secteur public, représentent une vraie amélioration de la qualité de la prise en charge. Ils seront en outre de nature à éviter des infections nosocomiales. Au total, la Cour avait chiffré les économies à attendre du fait de ce virage à 5 milliards d'euros.

Le message de la Cour est, en substance, de dire que des économies de santé peuvent résulter de la chasse à la non-qualité. Or cette dernière a un coût. Il est possible d'être plus efficaces dans la dépense, tout en améliorant la qualité de la prise en charge du patient.

Dans les bonnes économies, je place la bascule, dont on parle beaucoup sans en voir la concrétisation, du curatif vers le préventif. À cette fin, notre système de santé doit être capable de réaliser des économies sur le curatif.

Ces pistes illustrent notre doctrine sur ces sujets, qui s'adapte au gré des circonstances et de l'évolution de notre système de santé. Elle n'inclut pas la recherche systématique d'économies, et certainement pas de mauvaises économies. Il y a de bonnes économies comme de bonnes dépenses !

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Vous avez rappelé les différents rapports de la Cour des comptes concernant l'organisation de l'hôpital et la place de l'ambulatoire. S'est-elle intéressée à l'hospitalisation à domicile ?

**M. Denis Morin.** – Dans un rapport récent sur la prise en charge à domicile, nous sommes revenus sur ce point.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – La présidente de la Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile (Fnehad), Mme Élisabeth Hubert, a indiqué lors de son audition que cette part était encore assez faible, même si elle progresse. Le coût de l'hospitalisation à domicile est-il particulièrement élevé ?

**M. Denis Morin.** – Nous ne l'avons pas véritablement objectivé.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – La difficulté est que le préventif a un coût, avec un retour sur investissement décalé. C’est souvent ce qui nous est opposé. La Cour a-t-elle apprécié le nombre d’établissements hospitaliers et le niveau des capacités ? L’organisation territoriale de la gradation des soins est-elle satisfaisante ? Des progrès doivent-ils être réalisés pour la prise en charge des soins les plus courants ? La tension sur les ratios personnels/patients est importante et dépend beaucoup du nombre de personnes soignées. Or avec le vieillissement de la population, les pathologies des patients hospitalisés sont de plus en plus lourdes. Quelles sont les marges de manœuvre pour renforcer les personnels médicaux à l’hôpital, augmenter le temps des soins et de la prise en charge des patients ? Comment diminuer ou simplifier certaines tâches administratives du personnel non soignant, de façon à gagner du temps pour le médical sans augmenter encore le déficit ?

Sur le financement, l’objectif national de dépenses d’assurance maladie (Ondam) hospitalier n’est-il pas trop décorrélé de l’évolution des besoins de santé ? Un autre équilibre pourrait-il être trouvé entre la tarification à l’activité (T2A) et les autres sources de financement ? Que pensez-vous du projet de création d’objectifs régionaux de dépenses d’assurance maladie (Ordam) ? La régionalisation des décisions concernant l’accès aux soins à l’échelle d’un territoire ne le justifierait-elle pas ?

**M. Denis Morin.** – La France a un nombre particulièrement élevé d’établissements hospitaliers : 45 par million d’habitants, contre 36 en Allemagne, 33 aux Pays-Bas, 30 au Royaume-Uni, 18 en Italie et 16 en Espagne. Notre tissu hospitalier est donc l’un des plus larges d’Europe. Pour autant, on ne peut pas affirmer que la gradation des soins soit correctement mise en place. Elle suppose d’abord une structuration correcte des soins « de premier recours ». Or nous n’avons pas énormément progressé en ce sens. Les dernières orientations prises par le Gouvernement remontent à « Ma santé 2022 », et la pandémie a un peu fait passer ces sujets au second plan. Il reste encore beaucoup à faire pour améliorer le premier recours et pour développer les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) – on est loin des 1 000 communautés actives, même si les 200 qui existent couvrent une population théorique de 14 millions d’habitants, comme annoncé récemment.

Nous sommes confrontés à un paradoxe : le maillage hospitalier est large, mais la prise en charge des soins de premier recours n’est pas satisfaisante dans notre pays. Et je ne parle pas du serpent de mer des déserts médicaux, au sein desquels l’accès au système de santé n’est pas aisé. Alors que 3 % de la population était concernée par ce sujet voilà dix ans, ce chiffre atteint les 6 % aujourd’hui.

Nous appelons de nos vœux à la fois une accélération de la structuration du premier recours et la réimplication de la médecine libérale dans la prise en charge de la permanence des soins, dont elle s’est très largement désengagée depuis dix ans et qui repose désormais sur l’hôpital. Hormis peut-être en Île-de-France, si l’on contacte un généraliste après 18 heures, il vous renvoie vers l’hôpital.

Par ailleurs, nous proposons de systématiser les seuils d’activité. Avec le développement de la chirurgie ambulatoire, le nombre de plateaux techniques n’a pas diminué, non plus que le nombre d’établissements qui effectuent moins de 1 500 actes par an – on enregistre même une unité supplémentaire. Par conséquent, pour faire évoluer la prise en charge de nos concitoyens dans le sens de la gradation des soins, il faut des solutions sur le premier recours et un système hospitalier plus resserré. Les seuils systématiques peuvent faciliter ces évolutions, comme l’indique la Cour dans sa note récente sur les problèmes structurels de la santé. Mais il ne s’agit pas de décisions couperets. Pour le réseau des

maternités, par exemple, la norme de 300 accouchements par an a été fixée dans les années 1970. Les fermetures de petites maternités ces dernières années sont intervenues dans la douleur. Pour surmonter les difficultés, beaucoup d'efforts sont consentis. À ce propos, dans les territoires où la fermeture avait été considérée comme l'arrêt de mort de l'accès aux soins, comme à La Mure, des solutions ont pu être trouvées. Aujourd'hui, cette ville symbole ayant marqué les esprits en 1995 a retrouvé plus de présence médicale, de capacité d'accès aux soins ; elle présente en outre l'avantage d'être à proximité du CHU de Grenoble, et nombre de médecins libéraux sont revenus.

Sur la capacité à dégager du temps médical à l'hôpital, plusieurs pistes sont possibles. Par définition, notre système hospitalier étant très étalé, les coûts de structures sont élevés. Les logiques de regroupement, notamment à travers les GHT, pourraient dégager des économies sur les fonctions support et rétablir un équilibre au profit du soin.

De plus, des évolutions techniques comme le développement du numérique et, conformément au Ségur de la santé, des systèmes d'information hospitaliers (SIH) sont aussi de nature à dégager des gains de productivité. L'approfondissement des synergies entre les établissements au sein des GHT ira dans le même sens, à savoir plus de temps médical et moins de temps administratif.

Pour ce qui est des Ordam, l'ancien directeur général d'une agence régionale de santé (ARS) que j'étais voilà quelques années n'est pas insensible à cette interrogation. Mais il n'est pas logique d'avoir une responsabilité régionale financière sans disposer de la moindre capacité de régulation. La fixation de l'Ondam hospitalier ne relève en rien des ARS, même si des discussions se tiennent ensuite entre chaque établissement et le niveau régional. L'Ondam soins de ville est surtout déterminé par la politique conventionnelle, dont on ne peut pas dire qu'elle soit marquée par une forte modulation régionale. C'est pourquoi, en l'état actuel des choses, je ne suis pas très favorable à cette évolution qui responsabiliserait les acteurs régionaux sur la gestion d'une enveloppe ans leur donner la capacité d'agir sur celle-ci.

En revanche, l'Ondam est, par définition, un arbitrage et une tension permanente entre ce qui est médicalement utile et financièrement possible. Il fait partie des décisions budgétaires arrêtées chaque année par le Gouvernement et soumises au Parlement.

Cet objectif national n'est pas décorrélé des besoins de santé, puisqu'il se construit chaque année à partir d'une approche tendancielle dont la Cour a sans cesse voulu qu'elle soit mieux documentée. Ce travail est lourd et complexe pour les administrations visées, mais d'énormes progrès ont été réalisés en la matière. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) soumis au Parlement prévoit un programme d'économies annuelles pour que l'évolution des dépenses s'ajuste sur le niveau souhaité. À vrai dire, rien ne justifie de sortir de ce cadre, qui est un énorme progrès, y compris pour le débat démocratique. Les budgets hospitaliers, à savoir 92 milliards d'euros de dépenses, sont tout à fait comparables aux plus gros budgets civils de l'État accordés à l'éducation nationale – environ 50 milliards d'euros – ou à la politique de sécurité. Les enjeux sont tels qu'ils requièrent des discussions, des arbitrages, des éclairages, des analyses. C'est ce que l'on fait depuis bien des années, et c'est un gros progrès.

En revanche, la Cour a mis en avant dès 2018 que le respect des enveloppes votées chaque année en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) est systématiquement passé par des gels budgétaires des dotations versées aux hôpitaux, et non par une régulation des dépenses de soins de ville. Autrement dit, c'est par ces gels et la baisse de ses tarifs que

l'hôpital a compensé des défaillances de la régulation des dépenses de médecine de ville. Ce schéma pouvait se concevoir à la suite de la crise de 2008. Néanmoins, dans la durée, ce mode de régulation a des effets pervers, pointés par la Cour. En contrepartie, si le Gouvernement veut tenir une enveloppe de dépenses, il doit construire des dispositifs de régulation à l'attention de la médecine de ville.

Nous avons souligné toute la pertinence de l'accord prix-volume des biologistes, qui permet d'entrer dans une logique de régulation, avec une forte dimension de pertinence des actes. C'est ce qui était annoncé au début ; ce n'est pas tout à fait ce qu'il y a eu lieu par la suite. En tout cas, cette dimension de maîtrise médicalisée paraissait dès le départ bonne, avec des engagements globaux et des arbitrages prix-volume déclinés ensuite de manière, je crois, tout à fait transparente et consensuelle. C'est, me semble-t-il, un bon exemple de ce que l'on peut faire en termes de régulation de la médecine de ville.

Je ne crois pas que nous ayons récemment écrit sur la T2A.

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous avez écrit beaucoup de choses sur la T2A en 2021.

**M. Denis Morin.** – Nous avons présenté des chantiers de réforme inaboutis sur les soins de suite et de réadaptation (SSR), sur les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et sur la psychiatrie, avec un gros travail sur la réforme de la tarification en la matière.

Nous ne sommes pas réintervenues sur la médecine, chirurgie, obstétrique (MCO). Pour la Cour des comptes, l'équilibre actuel dans le financement hospitalier, entre ce qui relève de la T2A et ce qui relève des dotations de type missions d'intérêt général et d'aides à la contractualisation (Migac), est plutôt satisfaisant. Vous le savez, la T2A, c'est 50 % des ressources dans les CHU et 80 % dans les centres hospitaliers (CH). Elle comporte sans doute des effets pervers. Il n'est tout de même pas documenté, me semble-t-il, qu'elle ait entraîné inflation des actes. En revanche, il est établi, c'est l'objet du contrôle de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) et des ARS, qu'elle a pu conduire à accentuer le codage des comorbidités. Il est également clair que la grille tarifaire est beaucoup plus complexe que dans les pays voisins et que sa simplification pourrait déjà être, je crois, utile.

Par ailleurs, je pense que, dans tous les segments de notre système de santé, en médecine de ville comme à l'hôpital, on tend à une tarification mixte. C'est, je crois, un bon indice pour assurer une meilleure organisation de notre système de santé. C'est d'ailleurs aussi ce que l'on observe dans les pays voisins ; ils sont sortis de ces grands débats un peu philosophiques entre tarification à l'acte et tarification globale, et ils ont fait un *mix*.

Le *mix* peut évidemment être différent selon les strates hospitalières. Je ne suis pas étonné que le poids de la T2A soit moindre dans les CHU, qui remplissent des missions d'intérêt général. Je ne suis pas étonné non plus que les petits établissements de proximité – il faut les maintenir, car, dans les territoires concernés, si l'hôpital disparaît, il n'y a plus rien ; c'est tout de même un enjeu majeur en termes d'égalité d'accès aux soins – soient sortis du régime de la T2A voilà maintenant quelques années. Pour eux, cette formule n'était pas adaptée.

Je pense que ce sont de très bonnes évolutions.

**M. Bernard Jomier, président.** – Dans son rapport du mois de décembre, la Cour des comptes souligne ses inquiétudes sur la trajectoire et évalue le niveau d'économies nécessaires sur les prochaines années à 6 milliards d'euros par an. C'est bien supérieur à ce qui a été constaté les années précédentes.

Vous défendez un certain nombre de hausses de tarifs : SSR, psychiatrie, accueil des personnes âgées et des personnes en situation de handicap dépendantes, *etc.* Cela commence à faire beaucoup de monde. Sur les soins critiques, vous appelez à une hausse non seulement du nombre de places, mais également des tarifs.

Vous proposez de diminuer le nombre de CHU sur le territoire de trente à dix, et vous appelez à supprimer les petits blocs chirurgicaux. Au sein des hôpitaux de proximité, dans le MCO, il reste un peu de M, et plus de C et de O. Cette évolution, largement inscrite dans la loi, n'est pas sans poser des difficultés dans un certain nombre de territoires.

Nous partageons évidemment tous – c'est le code génétique de la Cour des comptes – la préoccupation d'une bonne utilisation de l'argent public. Vous avez pointé des sources d'économies, par exemple sur les centres de dialyse privés. Mais cela ne me semble pas suffisamment significatif au regard de l'effort d'économies que vous prônez. Dès lors, où voyez-vous une possibilité de réduire autant la dépense ? Où sont les baisses de tarifs ?

Vous avez rappelé la nécessité de rétablir un équilibre en faveur des soins à l'hôpital. C'est une préoccupation que nous partageons. Mais nos interlocuteurs nous disent qu'il n'y a pas trop de personnels administratifs dans les hôpitaux. Nombre de soignants se plaignent de la charge administrative, qui s'est accrue. Or une partie de cette charge est incontournable. La porte de sortie que nous voyons, c'est la question du *ratio* entre patients et soignants. Même si celui-ci n'est codifié que pour certaines spécialités, il est *de facto* en vigueur plus largement, en raison des programmes d'efficience qui ont été engagés pendant des années.

Nous souhaitons également mieux consacrer l'argent disponible à la fonction soignante et pas à l'administratif. Mais il n'y a pas 30 000 emplois administratifs inutiles à l'hôpital qu'il faudrait supprimer.

La Cour des comptes, garante de la bonne utilisation des fonds publics, ne peut évidemment pas effectuer son travail sans aller vers une analyse en santé publique. Je note d'ailleurs avec malice que la Cour, d'ordinaire peu encline à vouloir augmenter les recettes, a proposé une hausse des taxes sur les boissons alcoolisées et les boissons sucrées.

Nous sommes des parlementaires, dans le champ politique. Nous ne pouvons bien utiliser l'argent public qu'en fonction des objectifs que nous nous donnons. Faire la conversion vers un système plus préventif nécessite probablement d'investir. Comment la Cour des comptes nous conseillerait-elle de mener cette révolution de santé publique en fonction de la contrainte et du cadre budgétaires ?

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Vous avez évoqué tout à l'heure la simplification de la grille de tarification, qui est très lourde par rapport à d'autres pays. Est-ce que cela permet un gain de temps administratif ?

**M. Denis Morin.** – On peut le faire à coûts constants.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – On nous dit qu’il y a 30 % d’effectifs administratifs en plus par rapport à d’autres pays. Tout dépend ce qu’on met derrière le terme « administratif ». Selon le syndicat des managers publics de santé, ce chiffre est surévalué.

**M. Denis Morin.** – En effet, 30 %, cela me paraît beaucoup.

Le mérite d’une trajectoire est d’illustrer comment on va d’un point A à un point B, avec une équation simple : tout ce qui n’est pas des économies est appelé à être soit de la dette, soit des impôts. Or notre pays a déjà un taux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés d’Europe et le niveau de dépenses publiques le plus élevé d’Europe avec le Danemark.

La Cour des comptes ne dit pas qu’il faut faire 6 milliards d’euros d’économies par an. D’ailleurs, elle ne dit pas : « Il faut. » Elle peut recommander, mais la décision appartient évidemment au Gouvernement, sous le contrôle du Parlement.

Nous savons bien que nous devons à un moment ou à un autre nous interroger sur ce que nous faisons de la dette sociale. Je le rappelle, nous sommes un des rares pays à objectiver une dette sociale sur des dépenses de transfert. L’État transfère des ressources à la sécurité sociale, mais la dette sociale telle qu’elle a été arrêtée en 1996, transférée à la Caisse d’amortissement de la dette sociale (Cades) avec l’idée qu’elle allait être remboursée très vite, existe encore. Cela a même été relancé par la crise. Nous avons presque atteint le moment où nous allions pouvoir supprimer la Cades, en 2024. Là, c’est reparti pour quelques années... C’est un élément de la dette publique générale, dont chacun sait qu’elle est à un niveau relativement élevé.

Je vous remercie d’avoir souligné que la Cour des comptes n’a pas toujours des messages allant dans le sens de la déflation des dépenses. Il nous arrive effectivement de mettre en évidence des segments sur lesquels nous considérons qu’il n’y a pas suffisamment d’argent public. Cela complique peut-être l’équation, mais cela fait aussi partie de notre approche en termes de qualité des dépenses : être capable de dire que nous ne critiquons pas tel aspect, car il nous paraît justifié.

Si des initiatives sont prises dans les prochaines années pour commencer à régler le problème de la capacité des établissements de santé et des Ehpad à recruter durablement des personnels à des niveaux de revenus acceptables pour qu’ils puissent vivre en Île-de-France, la Cour des comptes ne dira sans doute pas que c’est une mauvaise piste. Tout le monde le sait, le problème, qui est très médiatisé aujourd’hui, concerne toutes les administrations : à l’évidence, un jeune fonctionnaire en début de carrière, une aide-soignante ou une infirmière ne vivent pas correctement en Île-de-France.

Cette situation appelle un certain nombre de réponses. Le législateur l’avait, dans une certaine mesure, entrevu. Vous savez que les traitements résultant des grilles salariales sont complétés par une indemnité de résidence modulée par zones, mais d’un montant faible. Le législateur d’après-guerre avait effectivement vu que des écarts de niveau de vie pouvaient justifier des compléments. Évidemment, aujourd’hui, nous sommes loin de l’objectif qui était alors visé.

J’en viens aux économies générales de notre système de santé. La gradation des soins et le virage ambulatoire, même s’ils ne sont pas source d’économies instantanées, sont, me semble-t-il, des orientations structurantes qui permettent une meilleure efficacité. La Cour

des comptes a chiffré les économies possibles résultant du déploiement de la chirurgie ambulatoire à 5 milliards d'euros au début des années 2010. Voilà un gisement d'économies qui peut être mis en œuvre au fil des années pour aller dans le sens d'une trajectoire de retour potentiel à l'équilibre.

De même, la gradation des soins est évidemment un élément qui permet une prise en charge à la fois plus efficiente et moins coûteuse. Les réticences qui existent parmi certaines professions médicales pour des délégations de tâches ou de compétences, le caractère très progressif de la montée en régime de l'infirmier de pratique avancée, la capacité qu'on pourrait avoir à mobiliser bien davantage les paramédicaux, qui ont – nous l'avons vu pendant la crise – montré toute leur efficacité en grande proximité des patients sont aussi des éléments qui permettent de dégager du temps médical, de l'utiliser au mieux pour la prise en charge du patient, tout en étant dans un système globalement plus efficient.

Dans le rapport de 2017, nous n'avons pas proposé de réduire le nombre de CHU. Nous avons proposé de développer des réseaux de CHU. D'ailleurs, j'observe que c'est exactement ce qui se fait ; cela avait même commencé avant le rapport. Aujourd'hui, d'autres types de réseaux apparaissent, par exemple en Nouvelle-Aquitaine. C'est autour de ces éléments-là que nous proposons de travailler. Il ne s'agit donc pas de supprimer des CHU, mais de les amener à travailler en coopération et, en particulier, à mieux coordonner leur activité de recherche. Sur ce point, vous le savez, nous avons un peu perdu par rapport à nos principaux voisins. L'évolution vers un réseau de CHU vise ainsi à renforcer notre capacité à être mieux organisés et plus efficaces.

De même, par définition, la fermeture progressive des petits blocs chirurgicaux est aussi de nature à renforcer l'efficacité. Il faut le faire avec prudence, dans la durée. Mais je pense que la démographie et les exigences de sécurité et de qualité de prise en charge remettront ce sujet à l'ordre du jour.

Certes, il est difficile d'aborder de tels sujets à un moment où l'hôpital est confronté à une crise.

**M. Bernard Jomier, président.** – La loi de 2019 ne rend-elle pas ce mouvement inéluctable ?

**M. Denis Morin.** – Je ne suis pas certain que ce soit d'ores et déjà joué. Je pense de toute manière qu'il faut s'inscrire dans la logique de la gradation des soins. À mon sens, l'idée, qui avait été annoncée au moment de Ma santé 2022, de considérer que certains hôpitaux de proximité pouvaient être des portes d'entrée pour assurer la prise en charge des soins de premier recours était une très bonne idée.

Des structures existent. Elles peuvent être utilisées. Il peut y avoir à créer des maisons de santé pluriprofessionnelles, à mieux organiser des médecins libéraux dans les CPTS, à faire parler ces dernières avec les GHT et à utiliser les petits hôpitaux qui existent, plutôt que de les fermer, comme porte d'entrée en premier niveau.

L'hôpital est un univers complexe dans son fonctionnement interne, souvent très clivé. Je ne suis pas pour opposer ceux qui soignent – il y a évidemment une noblesse attachée au fait qu'à l'hôpital, on apporte réconfort et soin – et les administratifs. Je pense qu'un hôpital fonctionne bien, y compris en termes de gouvernance, quand les deux se parlent. Il peut y avoir des déséquilibres à corriger, mais un bon hôpital est un hôpital dans lequel le

directeur et le président de la commission médicale d'établissement (CME) ont de bonnes relations et partagent une même vision. À l'inverse, quand il y a des tensions, même strictement personnelles, cela va moins bien.

Or c'est tout de même mieux si l'acte médical intervient dans un univers où les blocs sont organisés de manière rationnelle et où l'établissement sait gérer ses stocks, par exemple ses stocks de médicaments, sa dette. On a vu des établissements – fort heureusement, c'est déjà loin – fragilisés par des dettes, souvent de produits toxiques. Et les administrations ont apporté aux hôpitaux toute l'assistance qui convenait pour se sortir de telles situations. On n'imaginerait pas que, dans un établissement hospitalier quelconque, il faille mobiliser des compétences en matière de gestion de dette ; et pourtant, c'est le cas.

Pour qu'un hôpital fonctionne bien, les fonctions administratives doivent aussi être remplies. Les deux métiers doivent donc se parler et se compléter. Cela n'empêche pas qu'il puisse y avoir des gains de productivité, notamment grâce au numérique, permettant peut-être d'alléger le nombre d'emplois administratifs. De même, si on entre dans une démarche plus intégrative au sein des GHT – certes, c'est au moins aussi compliqué que l'intercommunalité –, on peut alléger le poids des fonctions support. La mutualisation de choses simples comme la blanchisserie ou, plus généralement, les achats, sont aussi un moyen d'alléger le poids des dépenses administratives et, sans doute, de mieux faire ressortir l'importance de la prise en charge du patient et du soin en tant que tel à l'hôpital.

Vous avez souligné l'importance des travaux que nous avons réalisés ces dernières années sur la santé publique. La Cour des comptes n'a évidemment pas vocation à exprimer un avis médical. Lorsque nous abordons de tels sujets, nous le faisons en général avec des experts, des praticiens hospitaliers, des médecins. Cela permet d'avoir un jugement plus sûr. Nous avons produit nombre de rapports sur la prévention, dont un, très important, sur la prévention de la dépendance, qui a eu un grand écho.

Vous avez fait référence au relèvement d'un certain nombre de taxes. Tabac, alcool, alimentation et environnement sont les quatre déterminants essentiels d'une bonne politique de prévention. Sur le tabac, entre le paquet neutre et l'augmentation des prix, les choses ont beaucoup évolué depuis dix ans. Sur l'alcool, de même que sur l'alimentation, beaucoup reste à faire, même si cela commence à bouger un peu. Et sur l'environnement, c'est très compliqué – le sujet de la santé environnementale relève de deux chambres au sein de la Cour des comptes –, mais c'est une dimension tout à fait essentielle dans la prévention.

Sur ces sujets souvent difficiles, nous avons essayé de faire passer des messages, notamment auprès des parlementaires. Sur l'alimentation, nous avons formulé des propositions assez allantes, bien au-delà du simple nutri-score, qui a été long à être mis en place et qui ne marche pas si mal.

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous vous remercions de vos réponses très précises et intéressantes, qui éclaireront nos travaux.

*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 25.*

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

**Audition de M. Jean-Yves Grall, président du collège des directeurs généraux d'agences régionales de santé (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Audition de Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute Autorité de santé (sera publié ultérieurement)**

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

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

La réunion est close à 17 h 55.

**COMMISSION D'ENQUÊTE « AFIN DE METTRE EN LUMIÈRE LES PROCESSUS AYANT PERMIS OU POUVANT ABOUTIR À UNE CONCENTRATION DANS LES MÉDIAS EN FRANCE, ET D'ÉVALUER L'IMPACT DE CETTE CONCENTRATION SUR LA DÉMOCRATIE »**

**Lundi 17 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition de M. Patrick Eveno, professeur des universités en histoire des médias à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, ancien président du Conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM)**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête en recevant M. Patrick Eveno.

Je rappelle que cette commission d'enquête a été constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et a pour rapporteur David Assouline.

Monsieur Eveno, vous êtes ici à plus d'un titre. Tout d'abord, nous vous recevons en tant que spécialiste de l'histoire et de la sociologie des médias. Vous avez été professeur d'histoire à l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, où vous avez enseigné l'histoire des médias. Vous avez également travaillé à l'école supérieure du journaliste de Lille et à l'Institut pratique du journalisme à Paris. Vous avez publié en 2012 un ouvrage intitulé *Histoire de la presse française, de Théophraste Renaudot à la révolution numérique*, qui fait toujours référence. Et vous êtes également un acteur engagé, puisque vous avez dirigé la rédaction de la revue *Le Temps des médias* et participé à de très nombreux travaux relatifs à la presse. Enfin, entre 2019 et 2021, vous avez présidé le Conseil de déontologie journalistique et de médiation.

La commission est donc heureuse que vous nous éclairiez sur l'évolution historique des médias à travers le siècle, et que vous nous présentiez votre vision de la situation actuelle.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, monsieur Eveno, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Patrick Eveno prête serment.*

**M. Patrick Eveno, professeur des universités en histoire des médias à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, ancien président du Conseil de déontologie journalistique et de médiation.** – Votre commission d'enquête vise à étudier les processus ayant permis d'aboutir ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et à évaluer l'impact sur la démocratie. Ayant étudié pendant quarante ans l'histoire des médias, je pense qu'il n'y a pas de lien entre concentration et pluralisme. Je vous ai envoyé un document qui développe ma position. L'enjeu est de savoir comment concilier la nécessaire recomposition du marché des médias avec la non moins nécessaire préservation du pluralisme qui fait vivre la démocratie. La concentration n'est pas une question démocratique, c'est un problème économique. Les rédactions sont prises en étau entre la nécessaire gestion par les actionnaires et le nécessaire respect du pluralisme. Le pluralisme est un enjeu démocratique, pas un problème économique. Je plaide donc pour la création d'un « Observatoire européen du pluralisme et de la transparence dans les médias » et d'une « Fondation européenne pour la liberté de la presse ».

Deux concentrations se déroulent en même temps, mais relèvent de problématiques différentes. La concentration entre TF1 et M6 est classique, défensive, pour faire face aux Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft – et endiguer l'érosion des revenus publicitaires. Comme dans tout secteur vieillissant, des concentrations et des recompositions ont lieu dans les médias. C'est inévitable, à l'image de ce qui s'est passé par exemple dans la sidérurgie et l'automobile.

L'autre concentration entre les groupes Bolloré et Lagardère est, elle, offensive et politique. Je précise à cet égard un conflit d'intérêts, puisque j'ai été membre du comité d'éthique d'I-Télé ; j'ai démissionné lorsque M. Bolloré, après avoir racheté la chaîne, a voulu imposer son ordre d'une manière extrêmement brutale.

Les deux opérations sont donc très différentes, mais les enjeux ne sont pas nouveaux. Un dessin de Faizant – il n'est pourtant pas un caricaturiste d'extrême gauche ! –, publié dans *Le Figaro* le 16 mars 1972, montrait déjà qu'une concentration dans les médias était perçue comme un moyen de réunifier les rédactions, jusqu'à ce qu'il n'en reste plus qu'une...

Le nombre de titres de presse écrite s'est réduit fortement en quarante ans. Pourtant, depuis 1980, les supports de diffusion de l'information se sont multipliés : si l'on note un déclin de la presse écrite, une multitude de chaînes de radio et de télévision sont apparues, sans parler, plus récemment de la profusion de sites internet – certaines chaînes YouTube ont d'ailleurs plus d'audience que les chaînes classiques !

La concentration entre TF1 et M6 se comprend à l'aune de la baisse des revenus publicitaires, qui ont chuté, depuis 2011, de 14 % pour la télévision, de 55 % pour la presse, de 17 % pour la radio, tandis qu'ils ont été multipliés par quatre pour internet. En vingt ans, la part de la presse dans les investissements publicitaires est passée de 53 % à 12 %, celle de la radio de 9 % à 5 %, celle de la télévision de 37 % à 25 %, et la part des médias internet s'élève désormais à 57 % du total ! Les Gafam concentrent donc près de 60 % du marché publicitaire français, ce qui les place dans une situation de quasi-monopole, phénomène qui a été encore accru par la décision de Nicolas Sarkozy, en 2009, d'amputer les recettes publicitaires du service public.

Dans le même temps, les audiences des chaînes classiques ont fortement baissé, à tel point que l'audience cumulée de TF1 et M6 et de leurs chaînes TNT associées était de

40 % en 2020, contre 47 % en 2002. Il suffirait au groupe fusionné de vendre quelques petites chaînes pour passer en dessous du seuil maximal d'audience de 37,5 % préconisé par le rapport Lancelot de 2005.

On parle beaucoup de concentration, mais sans parler de chiffres. À cet égard, je vous fais observer que les quarante premiers groupes de presse dans notre pays sont tout petits : *Le Figaro*, premier groupe français, a un chiffre d'affaires de 550 millions d'euros seulement !

Le terme de « concentration » est apparu pour qualifier les projets de Robert Hersant dans les années 1970. Avant la Libération, on parlait des *trusts*, qu'il fallait combattre. Il fallait, par exemple, lutter contre l'influence du groupe Hachette, surnommé « la pieuvre verte ».

Considérer que les concentrations sont néfastes relève donc d'une vision archaïque, anti-libérale, qui s'inscrit dans un vieux débat. Pourquoi est-ce mal ? On ne sait pas ! Est-ce en raison de l'aspect monopolistique ? Mais il suffit d'appliquer le droit de la concurrence, comme ce sera le cas pour une éventuelle fusion entre Edf et Hachette...

**M. Laurent Lafon, président.** – Vos propos étant riches, ils ne manqueront pas de soulever des questions !

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je connais votre combat en faveur d'une auto-régulation de la presse, en ce qui concerne l'information, et pour la création d'un observatoire de la déontologie journalistique.

Vous considérez que les concentrations sont avant tout une affaire économique, et qu'elles relèvent donc de la compétence de l'Autorité de la concurrence. Mais la culture et l'information ne sont pas des marchandises comme l'automobile ou l'acier ! Les libéraux qui ont rédigé la loi de 1986 considéraient d'ailleurs eux-mêmes qu'une régulation démocratique était nécessaire pour éviter la concentration des moyens d'information dans un petit nombre de mains. Tous les républicains, de gauche comme de droite, qui se sont succédé au pouvoir depuis quarante ans partagent cette vision.

Pourriez-vous nous préciser les circonstances qui vous ont conduit à démissionner du groupe Canal+, avec Julie Joly, au moment où M. Bolloré a transformé I-Télé en CNews ?

**M. Patrick Eveno.** – J'ai vu comment réagissait la rédaction. Céline Pigalle, qui dirigeait la rédaction d'I-Télé, a été licenciée, mais j'ai démissionné un peu avant. L'important est la liberté de la rédaction. On parle souvent d'indépendance des rédactions, mais je ne sais pas ce que cela signifie, car un journaliste est un salarié ; il a, par définition, un lien de dépendance. Je ne sais donc pas ce qu'est un journaliste indépendant ; en revanche, je sais ce qu'est un journaliste libre. L'important est la liberté d'expression et d'opinion. La loi de 1986 concerne uniquement l'audiovisuel. Dans le cadre de la loi du 29 juillet 1881, les législateurs ont prévu que la presse était libre, et c'est tout ! Ils n'ont jamais voulu créer un statut de l'entreprise de presse...

**M. David Assouline, rapporteur.** – Mais comment s'est passée votre démission ?

**M. Patrick Eveno.** – J'ai démissionné parce que les journalistes n'avaient d'autre choix que d'accepter de faire une télévision qu'ils ne voulaient pas faire ou de prendre la

porte. Avec Julie Joly, j'ai pris le parti de la rédaction, contre l'actionnaire qui, s'inspirant de Rupert Murdoch, voulait créer une Fox News à la française. Sa brutalité vis-à-vis de la rédaction m'a convaincu de démissionner du comité d'éthique.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Avez-vous des faits d'intervention de l'actionnaire ou de la direction à nous relater ?

**M. Laurent Lafon, président.** – On a noté, en effet, que vous parliez de l'actionnaire.

**M. Patrick Eveno.** – L'actionnaire imposait sa ligne à la rédaction. Un actionnaire peut-il imposer ses décisions à une rédaction contre sa volonté ? La question est à la fois économique, juridique et démocratique.

J'ai été profondément choqué et j'ai démissionné. On m'a rapporté des faits, mais je n'ai pas été témoin d'interventions directes de M. Bolloré auprès de journalistes leur indiquant ce qu'ils devaient dire. Je ne sais d'ailleurs pas s'il le fait. Il lui suffit en fait de placer les bonnes personnes aux bons postes ! Il lui est inutile d'appeler Pascal Praud ou Cyril Hanouna chaque jour pour leur dire quoi faire. Ils le font très bien sans cela ! Il est donc difficile de parler de pression de l'actionnaire.

La question est celle de l'alternative entre pluralisme externe et pluralisme interne. Je précise que mon avis n'est pas partagé par tous les journalistes, et c'est pour retrouver ma liberté de parole que j'ai démissionné du Conseil de déontologie journalistique et de médiation. Pour le législateur de 1881, l'essentiel était la liberté de la presse. L'existence de journaux d'opinion n'était pas un problème. Le pluralisme externe ne pose pas de difficulté pour la presse. L'audiovisuel, qui a été nationalisé en 1944, est longtemps resté sous la tutelle de l'État, au moins jusqu'en 1982 ou 1984. Si TF1 appartient à Bouygues, c'est parce que Jacques Chirac l'a voulu... Le politique est toujours intervenu dans le secteur.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Selon vous, l'essentiel dans la loi de 1881 est l'affirmation de la liberté de la presse, qui autorise la création d'une presse d'opinion, assortie de protections individuelles pour les journalistes, comme la clause de conscience par exemple.

Mais il ne peut en être de même pour l'audiovisuel, pour une raison simple, c'est que les fréquences hertziennes sont un bien public et que leur nombre est limité. Cela réduit l'offre. Les conventions prévoient d'ailleurs que l'attributaire d'une fréquence doit veiller au pluralisme. On n'a pas voulu créer des chaînes d'opinion. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) y veille. Comment faire respecter cette différence fondamentale entre la presse écrite et l'audiovisuel ?

**M. Patrick Eveno.** – Je sais bien que les fréquences sont un bien public rare, mais je note qu'il existe des radios d'opinion : Sud Radio, Radio Courtoisie, Radio Libertaire, etc.

S'agissant de la télévision, la loi de 1986 s'explique par son contexte. Mais la distinction entre le pluralisme externe et le pluralisme interne est maintenant dépassée. Le pluralisme externe existe sur internet, sur YouTube, qui abrite de nombreuses chaînes, dont certaines ont plus d'audience que les chaînes classiques et qui se moquent du pluralisme interne et de la diversité d'opinion. Il suffit de consulter les sites *egaliteetreconciliation.fr* ou *fdesouche.com*, par exemple, pour s'en convaincre.

Dès lors, pourquoi n'assisterions-nous pas à l'émergence, parmi les chaînes de télévision, d'un bloc de la « réaco-sphère » bolloréenne ? Les chaînes concernées n'ont qu'une faible audience : moins de 4 % pour Europe 1, 2 % pour CNews, 2 % pour C8, etc. Si l'on veut bloquer cette fusion, il faudrait donc prévoir un seuil très bas, mais cela aurait pour effet de dissuader tout nouvel investisseur de s'engager dans la télévision.

Nous sommes à l'heure des Gafam et des réseaux sociaux. C'est pourquoi je propose plutôt de créer, dans le cadre du *Media Freedom Act* en cours de discussion au niveau européen, un Observatoire européen du pluralisme et de la transparence dans les médias, qui serait adossé à une Fondation européenne pour la liberté des médias. Un observatoire de la déontologie ne suffit pas. Il faut concilier la liberté de la presse et l'économie des médias. Il faut que les actionnaires puissent jouer leur rôle d'actionnaire, comme l'a fait Xavier Niel lorsqu'il a demandé à la rédaction du *Monde*, contre son avis, mais sans influencer sur la ligne éditoriale, de diffuser une matinale par le biais d'une application sur les smartphones – et cela a marché, avec plus de 500 000 abonnés.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Merci pour les éléments que vous nous avez fait parvenir en amont. Vous montrez bien que la télévision est un secteur déclinant, et que le débat, tel que nous l'envisageons, peut apparaître comme un débat d'arrière-garde. Vous insistez sur la liberté et proposez d'apprécier le pluralisme sous cet angle. Vous plaidez pour une régulation européenne. Pourriez-vous développer ?

**M. Patrick Eveno.** – Face à la puissance des Gafam américains, nous devons réfléchir à l'échelle européenne. Notre continent doit consolider les bases de sa société démocratique. La liberté de la presse et des médias est consubstantielle à la démocratie. Mais il faut respecter la liberté de marché. Réguler ? Oui, mais intelligemment. Il serait facile de voter une loi anti-Bolloré, mais les lois *ad hominem* ou de circonstance ne fonctionnent pas. La loi anti-Hersant de 1984 a été un échec. C'est pourquoi il faut agir au niveau européen. Je crois beaucoup au faire-savoir, à l'information des citoyens, à la transparence. D'où ma proposition de créer un observatoire européen, qui pourrait travailler avec les régulateurs nationaux ou avec le Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) – *European Regulators' Group for Audiovisual Media Services*. Il regrouperait des données sur les médias et informerait les citoyens.

Je me réjouis que la commissaire européenne chargée des valeurs et de la transparence, Mme Věra Jourová, souhaite créer, à l'instar des États-Unis ou du Royaume-Uni, un *European Media Freedom Act* : cela nous permettrait de lutter plus efficacement contre les forces illibérales, dont M. Orbán est l'un des représentants.

**M. Michel Laugier.** – Je vous remercie pour vos propos et votre enthousiasme. Toutefois, je suis moins optimiste que vous : la lenteur et les divisions constatées au sein des instances de l'Union européenne sur le sujet des droits voisins en témoignent.

Les concentrations ne sont pas nouvelles – on parle désormais du groupe TF1 ou du groupe M6. Les choses se déroulent-elles toujours aussi mal que l'expérience que vous avez décrite à propos d'I-Télé ?

Pensez-vous que les concentrations du secteur public de l'audiovisuel offrent toutes les garanties pour assurer la liberté et le pluralisme des journalistes ?

**M. Patrick Eveno.** – Les chiffres d'affaires des groupes audiovisuels français sont similaires : 3,4 milliards d'euros pour TF1, M6 et RTL, contre 3,6 milliards d'euros pour France Télévisions et Radio France.

La mission de l'ex-CSA n'était pas de contrôler la ligne éditoriale des chaînes et de s'ériger en juge du beau et du bien.

Le conseil de déontologie journalistique et de médiation (CDJM) a été saisi des propos de M. Éric Zemmour ayant fait l'objet d'un jugement ce matin. M. Zemmour n'est plus un journaliste, mais une personnalité politique : cette affaire relève non pas de la commission de déontologie, mais bien de la justice et de la loi de 1881.

En revanche, le conseil a accepté la saisine concernant Mme Christine Kelly, qui, en tant que journaliste, aurait dû réagir aux paroles de M. Zemmour : nous avons considéré qu'elle a fait preuve d'un manque de déontologie.

Je pense que la liberté d'expression, qui est au cœur de notre démocratie, doit recouvrir un spectre le plus large possible. On vote non pas pour des faits, mais pour des opinions.

Certes, l'Union européenne a ses lenteurs, mais il en va de même pour voter une loi en France !

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Depuis sa création, le CDJM se présente comme un tiers de confiance et un médiateur.

Un baromètre de l'institut Ipsos, publié au mois d'octobre dernier, a indiqué que seulement 16 % des Français font confiance aux journalistes. Cela peut s'expliquer par deux raisons principales : l'appartenance des journalistes à des médias détenus par des industriels ou l'utilisation par certains journalistes de leur position pour faire passer des messages politiques sous couvert d'information.

Cette défiance, qui concerne également les personnalités politiques, est-elle plus importante aujourd'hui ou existe-t-elle depuis toujours ? Doit-on considérer que les médias traditionnels n'ont plus le même poids qu'autrefois ?

**M. Patrick Eveno.** – Avant le lancement du CDJM, une étude menée par l'Alliance des conseils de presse indépendants d'Europe (AIPCE) avait montré que la confiance du public envers les journalistes était plus importante quand il existait un conseil de déontologie.

En France, la presse est née du rapport au politique ; ce phénomène trouve son aboutissement dans la Révolution. Elle est très polarisée, notamment durant le XIX<sup>e</sup> siècle, jusqu'à l'adoption de la loi de 1881. Nous pensons que la création d'un conseil de déontologie participerait de l'amélioration de l'image des journalistes, mais le processus est très long.

Toutefois, beaucoup de personnes se trompent sur le rôle du conseil : celui-ci ne se place pas sur le terrain politique ; ses réponses portent sur le processus de fabrication, la collecte et la diffusion d'une information.

La déontologie et la concentration entretiennent peu de rapports. C'est non pas la taille du poulailler qui fait la qualité du poulet fermier, mais le respect du cahier des charges de l'élevage. La déontologie consiste à respecter le cahier des charges du journaliste.

En tout état de cause, depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les Français ne sont jamais contents de leur presse.

**Mme Monique de Marco.** – Vous avez présidé le pôle concentration, pluralisme et développement des états généraux de la presse et participé à l'instance consultative des aides à la presse lorsque Aurélie Filippetti était ministre de la culture.

Quelles réformes doivent-elles être apportées aux aides à la presse ?

Faut-il conditionner l'octroi de ces aides à une forme juridique garantissant l'indépendance des rédactions ?

**M. Patrick Eveno.** – Je ne crois pas à l'indépendance des rédactions, dont le budget est pris en charge par des investisseurs : c'est le cas – entre autres – du journal *Le Monde*. Toutefois, la société des rédacteurs du *Monde*, fondée en 1951, est très puissante : elle se prononce notamment par un vote sur le directeur de la rédaction du journal.

Il sera difficile de trouver une formule juridique acceptable par le Conseil constitutionnel pour définir un statut juridique garantissant l'indépendance des rédactions. Plusieurs syndicats plaident en ce sens, mais je doute de l'intérêt de la démarche : souhaitez-vous figer les rédactions ? Quel est l'intérêt de créer un tel statut, sinon la possibilité d'ester en justice ? Mais les syndicats peuvent déjà le faire !

On pourrait lutter contre l'action de M. Bolloré en utilisant d'autres ressources législatives n'ayant aucun rapport avec les médias, notamment l'abus de bien social.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Pourquoi évoquez-vous l'abus de bien social ?

**M. Patrick Eveno.** – Lorsque M. Bolloré intente des procédures-bâillons contre plusieurs médias, comme *Basta Mag*, les frais de justice sont payés par l'entreprise Bolloré ou par Vivendi. On pourrait alors l'accuser de détournement de l'objectif social de l'entreprise : on fait payer par l'entreprise un procès qui, en fait, ne concerne que M. Bolloré lui-même.

Les aides de l'État à la presse sont en régression – hormis le maintien du taux de TVA à 2,1 % et la poursuite de l'apurement des comptes de Presstalis. L'aide au transport postal et l'aide à la distribution de la presse sont en voie de disparition, car le nombre d'impressions diminue. Comment conditionner les aides de l'État face à de telles mutations ?

**Mme Sylvie Robert.** – Vous avez évoqué deux types de concentration.

D'une part, une concentration économique, à l'instar du groupe réunissant TF1, M6 et RTL, qui s'inscrit dans une démarche défensive : cela a-t-il du sens face aux Gafam ? D'autre part, une concentration plus offensive qui présente un caractère politique.

Ces phénomènes ne sont pas nouveaux, mais ils sont de nature différente. Toutefois, ceux-ci ne seraient-ils pas justement de nature politique ? Les investisseurs sont non pas des professionnels de l'information, mais des industriels.

Si l'on considère que la concentration économique est dépourvue de sens face à la puissance des Gafam, les concentrations sont donc avant tout politiques.

**M. Patrick Eveno.** – Je ne suis pas d'accord avec cette analyse. L'union entre TF1, M6 et RTL est une concentration défensive pour conserver leur public. Soyez rassurée : le groupe ne concurrencera pas Netflix !

Néanmoins, l'association de ces chaînes présente un sens économique pour l'entreprise. Bertelsmann veut vendre RTL et M6 en France et se replier sur le marché domestique allemand. Ce n'est en aucun cas une concentration politique, car les rédactions ne seront pas fusionnées.

**Mme Sylvie Robert.** – Ce n'est pas la question que je vous ai posée. Les concentrations que vous avez évoquées ont-elles une logique économique ?

**M. Patrick Eveno.** – Oui !

**Mme Sylvie Robert.** – Ces phénomènes ne sont-ils pas davantage le fruit d'une logique politique offensive ?

**M. Patrick Eveno.** – Non ! Il est pertinent sur le plan économique que ces entreprises françaises regroupent leurs forces. Mais, bien sûr, ils ne remplaceront pas demain Amazon ou Netflix. Il existe une logique française et une autre mondiale.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Vos propos nous invitent à la simplicité en matière législative.

Vous soutenez que le principal problème consiste non pas dans la concentration des médias, mais dans la défense du pluralisme. Toutefois, vous avez évoqué votre expérience difficile à I-Télé.

Votre proposition d'observatoire n'est-elle pas un instrument à la portée faible ? Sans être trop coercitif, ne faudrait-il pas inscrire quelques principes essentiels dans la loi ?

**M. Patrick Eveno.** – Peut-être, mais encore faut-il que les parlementaires s'en saisissent, ce qui n'avait pas été le cas lors de la création du CDJM, malgré nos demandes.

Il est important de conforter sur le long terme notre modèle de société démocratique, attaqué en Europe par les Gafam et les trolls – entre autres –, en offrant aux citoyens le droit de savoir. Certes, cela ne constitue pas une solution miracle, mais l'inscription dans la loi pose aussi des problèmes.

Je ne vois pas comment il est possible d'y inscrire l'indépendance des rédactions par rapport aux actionnaires. Cela figure déjà dans la loi de 1986 (*M. David Assouline proteste*).

Il est inutile de créer un nouvel organisme et de donner des pouvoirs plus importants à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

**M. Laurent Lafon, président.** – Dans votre propos liminaire, vous avez indiqué que ces concentrations résultaient d'une logique économique et démocratique. Nous avons eu

le sentiment que vous les opposiez avec, d'une part, une logique économique s'agissant du regroupement de TF1 et M6, et, d'autre part, une logique démocratique avec le groupe Vivendi. La volonté de Vivendi de construire un grand groupe s'inscrit elle aussi dans une logique économique.

Quels sont les critères juridiquement opposables pour faire la différence entre ces deux logiques ? L'esprit démocratique doit prévaloir : qui doit juger du franchissement des limites acceptables ?

**M. Patrick Eveno.** – Cette tâche ne revient pas à la loi ou aux organismes de régulation.

Certes, la logique de M. Bolloré peut aussi revêtir un aspect économique, mais je n'y crois pas. Dans l'entre-deux-guerres, François Coty a fascisé les journaux qu'il avait rachetés : cela s'est traduit par une baisse de 90 % des ventes du *Figaro* en douze ans.

Il en va de même pour M. Bolloré, qui n'est pas éternel. Est-il utile de voter une loi pour lutter contre son action, dont je considère par ailleurs qu'elle ne pose pas de problème démocratique ? Certes, se pose la question de la liberté des rédactions, mais il importe que l'éventail démocratique s'élargisse de l'extrême droite à l'extrême gauche. À cet égard, je trouve regrettable que Les Insoumis ne soient pas parvenus à pérenniser leur chaîne de télévision Le Média, certes caricaturale, mais plus diversifiée que les invités de CNews.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Nos débats visent à apprécier les enjeux du problème : je suis très étonné que le consensus républicain, dans lequel se retrouvait l'ensemble de l'échiquier politique, soit aujourd'hui si relativisé. Depuis Vichy, l'extrême droite n'est pas une opinion : c'est du racisme.

**M. Patrick Eveno.** – Un tel comportement est sanctionné par la loi !

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous avez mentionné la liberté d'opinion. Il n'est pas possible de dire tout ce que l'on pense ! Les conventions des chaînes de télévision le mentionnent explicitement.

Vous estimez que le statut doit avant tout garantir la liberté des rédactions, plus que leur indépendance. Le droit de cession et la clause de conscience sont les deux droits individuels destinés à protéger les journalistes. Toutefois, il n'existe pour l'instant aucun droit collectif, à part celui reconnu aux syndicats, mais ces derniers ne sauraient être les représentants exclusifs d'une rédaction.

Que pensez-vous d'un statut juridique assurant la liberté des rédactions ?

**M. Patrick Eveno.** – La loi Brachard de 1935, qui a créé le statut du journaliste professionnel, est imparfaite. La clause de cession se déclenche automatiquement dès que l'actionnaire change, même si la ligne éditoriale du journal ne subit pas de modification. La clause de conscience n'a quasiment jamais été utilisée ; elle ne fonctionne pas.

Je suis favorable à la transformation de ces deux clauses en une clause de conscience collective en cas de changement de ligne éditoriale.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Nous sommes donc d'accord !

**M. Patrick Eveno.** – Oui, bien sûr. Une clause collective serait bien plus efficace ; ma proposition pourrait être soutenue par les syndicats. Il est très difficile pour un journaliste seul de prouver un changement de ligne éditoriale.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie de vos explications et de votre franchise.

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

### **Audition de M. Alain Liberty, président du syndicat des radios indépendantes**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. Alain Liberty, président du syndicat des radios indépendantes (Sirti).

Monsieur Liberty, vous représentez 170 radios indépendantes, qui rassemblent 9 millions d'auditeurs chaque jour, et diffusent leurs programmes sur plus de 1 200 fréquences sur les quatre-vingt-seize départements des treize régions de France métropolitaine et sur trois départements d'outre-mer. Ces radios comptent 2 500 salariés, dont 500 journalistes, et leur mode de financement est assuré exclusivement par les recettes publicitaires générées par leur audience. Les radios font donc vivre au quotidien la démocratie locale, même si elles ont été lourdement touchées par la crise de la covid, comme ont pu nous le rapporter les sénateurs David Assouline et Michel Laugier dans le cadre d'une réunion de la commission de la culture.

Il résulte de ce mode de fonctionnement que toute modification des règles relatives à la concentration et au marché publicitaire pourrait avoir un impact massif sur le modèle économique des radios indépendantes, et nous souhaitons vous entendre sur ce sujet.

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Alain Liberty prête serment.*

**M. Alain Liberty, président du syndicat des radios indépendantes (Sirti).** – Je ne reviendrai pas sur la présentation du Sirti, mais je souhaite rappeler sa mission. Il s'agit de veiller à maintenir un modèle économique viable pour les radios indépendantes, de contribuer à faire évoluer le cadre législatif et de régulation du média radio – il est parfois inadapté aux évolutions de notre environnement et de la société – et, surtout, d'œuvrer pour une concurrence juste et saine qui permette l'existence et le développement d'une offre radiophonique diversifiée et pluraliste.

Nos radios sont le fruit de l'exception culturelle française et leur paysage très divers n'a pas d'équivalent dans le monde. Cela a été rendu possible grâce non seulement à

l'engagement du Sirti, mais aussi au soutien régulier de votre assemblée, en particulier sur les limites imposées à la concentration opérée par les groupes nationaux au cours des vingt dernières années.

Les radios que le Sirti représente contribuent, grâce à leur succès d'audience, à entretenir la diversité de l'offre d'information, de l'offre musicale et de l'offre de divertissement, dans toutes les villes et les villages de France. Depuis quarante ans, nous portons la responsabilité d'informer au quotidien nos auditeurs en les faisant bénéficier d'une information locale, produite localement.

Le Sirti représente 14 % des entreprises salariant des journalistes en France. En effet, l'audiovisuel local occupe une place à part dans notre pays, comme l'ont encore montré, en novembre dernier, les assises de l'audiovisuel local.

L'audiovisuel local est le média de confiance préféré des Français, incontournable pour s'informer sur l'actualité locale ou nationale, y compris sur les enjeux électoraux locaux ou nationaux. Ainsi, pendant la crise, malgré leur situation financière délicate, les médias audiovisuels locaux privés ont tout mis en œuvre pour maintenir, quoi qu'il en coûte, leurs émissions et leur présence locale. Ils ont continué d'assurer leur mission d'information et de maintien du lien social au cœur des territoires. Ils ont été, et sont encore, le relais de l'État grâce à la diffusion gratuite de milliers de messages destinés à informer la population sur l'évolution des mesures de la situation sanitaire. Le coût de cette mission représente plusieurs dizaines de millions d'euros sur les douze derniers mois.

En raison de ce rôle essentiel des radios indépendantes, tant culturel, démocratique, économique que citoyen, quatre grands enjeux nous semblent primordiaux à prendre en compte si l'on veut éviter que la concentration des médias n'agisse de manière négative et malheureusement irréversible sur la radio et l'audiovisuel local.

En premier lieu, il ne faut pas modifier le dispositif anti-concentration français en radio, ajusté très récemment à une couverture n'excédant pas 160 millions d'habitants pour un même groupe, dans le cadre de la loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique. Ce plafond de concentration, en permettant une répartition juste de la ressource hertzienne FM, protège les radios indépendantes des projets capitalistiques des réseaux nationaux. Il évite également que ces réseaux ne se rapprochent entre eux, ce qui déséquilibrerait le marché publicitaire. Il est donc le garant indispensable au maintien d'un paysage radiophonique pluraliste.

En deuxième lieu, il convient de préserver la réglementation publicitaire applicable à ce jour. Depuis vingt mois, les télévisions nationales peuvent accéder, *via* la publicité segmentée, à des offres ciblées géographiquement, mais sans adressage local. Nous souhaitons que la publicité segmentée reste encadrée pour respecter le principe simple « à programme local, publicité locale ». Autrement dit, un éditeur qui ne produit pas de programme local ne doit pas pouvoir accéder à la publicité locale.

Le marché de la publicité locale représente 50 % en moyenne du chiffre d'affaires des radios indépendantes qui touchent 9 millions d'auditeurs quotidiens.

Par ailleurs, les offres commerciales de la grande distribution sont interdites à la télévision, ce qui permet aux autres médias de se financer. Pour le média radio, il s'agit du secteur publicitaire le plus important, avec pas moins de 50 % des investissements

publicitaires. Comme l'ont montré les études réalisées en 2018 et 2019, dont l'une à la demande du ministère de la culture, toute ouverture de la publicité de la grande distribution à la télévision entraînerait une bascule des recettes de la presse, de la radio et de l'affichage vers la télévision, sans aucune création de valeur et surtout sans pénaliser les acteurs de l'internet.

Le Sirti rappelle donc sa ferme opposition à une éventuelle remise en cause des secteurs interdits de la publicité à la télévision, ainsi que du dispositif encadrant à ce jour la publicité segmentée adressée. La concentration en télévision ne doit absolument pas se faire aux dépens de la source principale de financement des autres médias, dont la radio.

De plus, si nous soutenons avec ferveur un audiovisuel public fort, doté de tous les moyens financiers qu'exige sa mission, nous réaffirmons toutefois notre très ferme opposition à une ouverture plus large du marché publicitaire aux éditeurs de télévision ou de radios dites « de service public », alors que cela pourrait être une conséquence prochaine de la création d'un nouveau groupe privé de télévision en France.

En 2021, le Sirti, associé à l'ensemble des radios privées, a dû se battre pour obtenir le maintien du plafond des recettes publicitaires de Radio France, dans un contexte économique plus que catastrophique pour notre média. Le retrait de ces sources de financement dévasterait le paysage radiophonique, en particulier localement, où il est irremplaçable.

En troisième lieu, nous souhaitons que les médias audiovisuels locaux puissent rester compétitifs et conservent leur place face aux médias nationaux, aux groupes de médias et, bien évidemment, aux Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

Malheureusement, la radio est la grande oubliée des dernières réformes législatives et réglementaires. Au cours du quinquennat qui s'achève, le Sirti n'a eu de cesse de demander une ouverture des modes de financement du média radiophonique, en portant diverses propositions auprès du Gouvernement et des parlementaires.

En effet, les radios commerciales privées dépendent entièrement de la publicité pour vivre, s'adapter et investir dans l'innovation. La crise actuelle montre que ce modèle de financement doit évoluer, d'autant que la publicité est au cœur de multiples enjeux, désormais incompatibles avec sa fonction rémunératrice pour les radios. La loi Climat et résilience interdit l'accès à la publicité à de nouveaux secteurs, venant réduire encore davantage le financement des radios privées. Le temps de publicité, déjà limité conventionnellement, se voit amputer régulièrement par la lecture de nombreuses mentions légales, lesquelles viennent encore de se multiplier sous l'effet des décrets d'application de la loi d'orientation des mobilités. Ce temps d'énumération détourne de nombreux annonceurs de la radio vers d'autres supports et, une fois de plus, le numérique est le grand gagnant.

C'est pourquoi le Sirti a porté des propositions afin d'amorcer la diversification nécessaire et vertueuse du financement du média radio, notamment la rémunération des éditeurs de radios lorsque celles-ci sont diffusées dans les lieux publics, ou encore l'accès à la rémunération pour copie privée. Quoi de mieux que de reconnaître, protéger et rémunérer la création, particulièrement lorsqu'elle est radiophonique ?

En quatrième et dernier lieu, il est nécessaire de labelliser les médias audiovisuels locaux, ce qui satisfera la principale demande issue des récentes assises de l'audiovisuel local.

Il s'agit, en effet, de reconnaître la spécificité des apports de ces médias, de manière objective et quantifiée.

Cette labellisation pourrait donner accès à un ensemble de mesures adaptées et spécifiques autour des trois piliers qui garantissent le modèle éditorial économique de l'audiovisuel local privé : la création d'un fonds de soutien à la diffusion hertzienne, afin de garantir un modèle de diffusion sans intermédiation, le soutien à l'innovation et la mise en place d'une fiscalité incitative.

En conclusion, sans les radios indépendantes, des régions entières deviendraient des déserts médiatiques. À l'aune des bouleversements annoncés par les mouvements dans les grands groupes audiovisuels nationaux, n'oublions pas les acteurs plus petits par la taille, mais dont le rôle est tout aussi essentiel pour nos concitoyens, dans ce qu'ils apportent d'unique.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous avez demandé que nous vous entendions, car, bien entendu, on ne peut pas aborder le sujet de la concentration des médias sans parler des radios, notamment locales, qui sont tributaires des évolutions qui pourront intervenir à la suite de cette commission d'enquête, ou bien après la mission confiée conjointement par leurs ministères de tutelle à l'Inspection des finances et à l'Inspection des affaires culturelles, pour revoir la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

La modification récente de cette loi quant aux seuils de concentration de couverture territoriale vous convient et vous tenez à la maintenir en l'état, sans l'étendre davantage. Comment vivez-vous la fusion des groupes TF1 et M6 qui concerne aussi la radio, ou encore l'intégration d'Europe 1 au groupe Vivendi-Bolloré-Canal+ ? Quelles sont, selon vous, les conséquences de ce genre de fusion sur les radios locales ?

Vous avez beaucoup parlé du marché publicitaire. Pensez-vous qu'il serait utile de fixer un plafond d'investissement publicitaire maximal sur un même type de média, pour protéger les radios locales ?

Enfin, la loi de 1986 repose sur quelques principes de régulation des concentrations, notamment le fait de ne posséder que deux des trois supports qui existaient à l'époque, c'est-à-dire la télévision, la radio et les journaux quotidiens couvrant plus de 20 % du territoire. Considérez-vous que cette règle vaut toujours ? Est-ce qu'elle protège les radios indépendantes ? De quelle manière faudrait-il la faire évoluer, d'autant qu'il existe désormais des concentrations verticales, avec des propriétaires comme Bouygues ou SFR, qui sont dans la chaîne de production jusqu'à la diffusion de l'information par les médias ? Il y a donc un quatrième acteur et un autre type de concentration.

**M. Alain Liberty.** – Pour ce qui est des conséquences sur les radios indépendantes du projet de fusion entre TF1 et M6, je tiens à préciser que si le Sirti représente une grande partie des radios concernées, il en représente aussi d'autres, comme Radio Nova ou TSF Jazz, entre autres, qui ne sont pas en régie auprès de TF1 Publicité. Je vous invite à entendre le président du groupement d'intérêt économique Les Indés Radios, qui pourra vous répondre mieux que moi sur les préoccupations économiques directes qui pourraient surgir.

Néanmoins, la position des acteurs concernés que je représente est claire : ils n'ont pas d'inquiétude particulière, à ce jour, dans la mesure où TF1 est un prestataire de services, c'est-à-dire une régie qui commercialise leur audience. Dans un passé qui n'est pas

si lointain, Lagardère commercialisait déjà les radios indépendantes, et il n'est pas improbable qu'un autre régisseur s'en charge à l'avenir. Il faut donc raison garder sur les conséquences que la fusion pourrait avoir sur les radios indépendantes. Mieux vaudrait toutefois que vous interrogiez directement le président des Indés Radios.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Ma question était liée au fait que, dès lors qu'une forte puissance imposera le tarif des espaces publicitaires, cela risque d'avoir un effet négatif pour les petites radios, si ces tarifs tirent à la hausse. Vous pourrez nous envoyer une réponse écrite après avoir consulté les personnes qui étudient le marché publicitaire de vos radios.

**M. Alain Liberty.** – Pour ce qui est de la hausse des tarifs du marché publicitaire, il faudrait être devin pour prédire ce qui pourrait advenir du prix du marché. Les marchés publicitaires, notamment ceux des radios, ont tellement perdu de volume d'affaires durant les dernières années, que si la hausse annoncée devait se concrétiser, elle serait plutôt bénéfique.

L'audience de la radio, en général, a malheureusement baissé à cause du contexte sanitaire dans lequel nous vivons. Nos radios ont dû augmenter de manière assez importante leur volume publicitaire, afin de compenser la perte de valeur sur les marchés et de maintenir un niveau de chiffre d'affaires et de rentabilité suffisant.

Par conséquent, je ne pense pas que l'on puisse, à court terme, considérer l'augmentation des tarifs comme un problème.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Les tarifs rapporteront moins aux radios, du fait d'une hausse de leurs charges.

**M. Alain Liberty.** – Notre analyse semble plutôt indiquer que la tendance tire le marché vers le haut, et nous l'espérons. Cependant, encore une fois, je ne suis pas mandaté pour m'exprimer au nom des radios indépendantes commercialisées par TF1.

Pour ce qui est de votre deuxième question sur les mouvements au sein du groupe Bolloré et son rapprochement avec les radios du groupe Lagardère, nous avons la chance en France de disposer d'un paysage audiovisuel extrêmement divers et pluraliste. C'est la conséquence de la fin du monopole au début des années 1980.

Nous avons également la chance d'avoir le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) qui ait été intégré, il y a quelques jours, au sein de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), dont le rôle est de veiller en toute indépendance à l'application et au respect de la loi, à la liberté de la communication et à l'expression de toutes les idées. Il me semble que l'ex-CSA est dans son rôle et je ne crois pas qu'il n'ait mentionné aucun point d'attention particulier au sujet du rapprochement sur lequel vous m'interrogez.

Si vous me permettez une pirouette, vous avez rappelé précédemment que les radios indépendantes totalisaient 9 millions d'auditeurs quotidiens, ce qui signifie qu'un Français sur deux écoute une de nos radios au moins une fois par semaine, dont de magnifiques radios thématiques comme Oui FM, TSF Jazz ou Radio Nova.

Les dernières assises de l'audiovisuel local ont mis en avant la nécessité de déterminer une forme de labellisation pour engager toute une série de soutiens aux médias, notamment à l'audiovisuel local qui représente plusieurs centaines de radios. On assurerait

ainsi la sauvegarde, le maintien et le développement du pluralisme des idées, exprimées au plus près des territoires, sur des sujets qui sont extrêmement importants pour nos concitoyens.

**M. Michel Laugier.** – Les radios locales jouent un rôle essentiel pendant la crise covid que nous traversons, raison pour laquelle nous avons essayé de les défendre au mieux devant les ministres de tutelle.

Les usages ont beaucoup évolué en quelques années, notamment dans la manière dont les auditeurs écoutent la radio. Par conséquent, même si l'actualité porte surtout sur la concentration de deux grands groupes français, est-ce que vos principaux concurrents ne sont pas plutôt des plateformes internationales ?

En outre, les radios que votre syndicat représente sont-elles toutes indépendantes ou bien certaines d'entre elles font-elles partie de groupes ? Avez-vous pu constater des sollicitations en ce sens ? Les radios ont-elles toujours la volonté de rester complètement indépendantes, même si, comme vous l'avez rappelé, la publicité reste le nerf de la guerre, de sorte que les possibilités multimédias rendent plus fort ?

Enfin, dans le cadre d'un groupe réunissant plusieurs radios ou parfois même un journal local, les rédactions fusionnent-elles ? Qu'en est-il alors, non plus de l'« indépendance », mais de la « liberté » des rédactions ?

**M. Alain Liberty.** – Votre première question vise sans doute celles de nos radios qui sont la propriété du groupe Rossel La Voix ou de Ouest France. Elles sont trois ou quatre dans ce cas sur les 170 stations que nous représentons, pour quelques dizaines, voire quelques centaines de milliers d'auditeurs quotidiens. À ma connaissance, les rédactions ne sont pas fusionnées et conservent une totale indépendance dans leur manière de traiter l'information. Sur les sites internet, on constate que la collaboration entre la rédaction d'une de ces radios et celle des journaux reste un phénomène très peu courant.

L'enjeu est surtout de concurrence et de compétition, ce qui rejoint la question de la limitation de la concentration à deux types de médias. Le monde change, de sorte que l'on peut déjà, raisonnablement, considérer internet comme un troisième média, ce qui donne à réfléchir.

**M. Michel Laugier.** – C'est d'autant plus vrai si l'on regarde les volumes de publicité.

**M. Alain Liberty.** – Absolument. Une étude publiée à l'occasion des assises de l'audiovisuel local montre que près d'un jeune sur deux, âgé de moins de 25 ans, commence par consulter les réseaux sociaux pour s'informer, avant d'avoir recours à la radio ou à un site internet de presse. C'est une évolution inquiétante qui s'impose à nous, sans que nous puissions l'encadrer ni la contrôler. Elle échappe totalement au champ de compétences du régulateur.

Je considère que l'usage doit déterminer ce que sont les choses. Par conséquent, si nos concitoyens utilisent les réseaux sociaux comme des médias, ne devrait-on pas traiter ces réseaux comme tels et leur demander de se soumettre à la déontologie qui s'applique aux médias ?

La réflexion doit aussi porter sur le champ de concurrence en matière de publicité et d'audience. En effet, les plateformes de musique en ligne ne sont soumises à aucune

contrainte quant à la défense de la francophonie ou à la limitation de la diffusion de certaines œuvres sur leur offre d'accès gratuite. Certaines d'entre elles vont même jusqu'à désigner leurs *playlists* comme des radios.

Par conséquent, il est effectivement nécessaire d'ouvrir une réflexion sur le rôle des plateformes dans cette compétition.

**M. Michel Laugier.** – Selon vous, le démarchage pour inciter les radios à intégrer des grands groupes est-il un phénomène important ?

**M. Alain Liberty.** – À ma connaissance, ce n'est pas le cas. Les règles anti-concentration qui sont en vigueur empêchent le rapprochement avec des grands groupes. À l'inverse, on constate un mouvement de concentration entre les radios indépendantes, dû à une raréfaction de la ressource publicitaire, donc économique. La tentation est forte pour les radios – et c'est légitime – d'optimiser les coûts administratifs ou de gestion.

Il est important que les médias audiovisuels locaux conservent un maximum de moyens pour investir dans les contenus. L'information et le divertissement priment et les résultats d'audience montrent que les médias locaux « surperforment » dans un marché en berne. On constate une prime des auditeurs aux programmes de proximité en affinité avec leurs attentes.

**Mme Monique de Marco.** – Les quatre préconisations que vous nous avez soumises seront-elles suffisamment efficaces pour que les radios puissent résister à la domination des plateformes ? Pourriez-vous préciser votre quatrième proposition sur la nécessité de labelliser les médias audiovisuels locaux en prévoyant une fiscalité adaptée ?

**M. Alain Liberty.** – La labellisation est une demande forte de la part d'un grand nombre d'acteurs de l'audiovisuel local, qu'il s'agisse des radios ou des télévisions locales. Elle permettrait à l'ensemble de ces médias, sur des critères objectifs et quantifiés quant à l'apport aux collectivités locales, d'obtenir un accompagnement, notamment des aides sur les coûts de diffusion. Il fut un temps où la presse avait largement bénéficié de ce type d'accompagnement pour moderniser ses outils et réduire les coûts de portage, qui équivalent aux coûts de diffusion pour les radios.

Dans le prix de revient de la diffusion d'un programme de radio, la charge sociale est la plus importante. La radio est un métier d'artisan, mis en œuvre par des animateurs, des journalistes et des techniciens. Viennent ensuite les charges de diffusion et le prix des émetteurs.

Il me semble essentiel que les radios puissent être accompagnées et soutenues pour assumer les coûts de diffusion et pour se moderniser, en développant notamment la diffusion numérique ou DAB – *Digital Audio Broadcasting*.

En outre, pour soutenir la presse, on a prévu des crédits d'impôt sur la prise d'abonnement, afin de faciliter l'accès aux journaux d'information. En appliquant ce dispositif de crédit d'impôt aux investissements publicitaires dans les médias audiovisuels locaux, on aiderait ceux-ci à faire face à la concurrence locale des plateformes comme Facebook ou Google.

Avec le ministère de la culture et la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), nous avons récemment lancé une étude pour déterminer l'impact

économique de ce type d'actions sur l'économie et les marchés publicitaires locaux. En effet, si les dispositifs existent, nous ne disposons d'aucun chiffre sur leurs effets, ce qui est pour le moins surprenant.

Un crédit d'impôt sur les investissements publicitaires au bénéfice des médias audiovisuels locaux pourrait être une initiative extrêmement utile pour soutenir et préserver ces médias, indispensables au pluralisme de l'information et des contenus.

**M. Laurent Lafon, président.** – Le monde de la radio indépendante, essentiellement locale, est un peu atypique par rapport à ce que l'on connaît de la presse ou de la télévision locales, où les regroupements sont parfois déjà en place depuis plusieurs années. Quelques grands phénomènes de concentration existent ainsi dans la presse locale et ils se développent, de manière plus récente, dans la télévision locale, avec, notamment, l'influence croissante du groupe BFM. Or les radios locales ne semblent pas concernées. Selon vous, c'est là le résultat des lois anti-concentration. N'y a-t-il pas d'autres facteurs qui justifient cette différence ?

L'organisation actuelle est-elle tenable économiquement pour les 170 radios concernées ? Sans remettre en cause le modèle des radios indépendantes, leur organisation n'est-elle pas soumise à une certaine fragilité, de sorte qu'elle risque de devoir évoluer sous l'effet de facteurs économiques ? Nous avons bien compris l'importance de la recette publicitaire pour garantir l'indépendance des radios locales. Toutefois, ne doit-on pas prévoir des évolutions dans l'organisation du système ?

**M. Alain Liberty.** – Le phénomène de concentration est déjà intervenu, il y a une vingtaine d'années, pour les radios. Les fameuses règles anti-concentration l'ont stoppé net dans son élan. Le plafond des 160 millions d'auditeurs, initialement fixé à 150 millions, a mis fin aux velléités des grands groupes nationaux de racheter l'ensemble des radios locales. Tous les réseaux nationaux que vous connaissez ont alors pu se constituer, notamment les groupes NRJ, Lagardère, Virgin Radio, Radio Nostalgie. Depuis lors, un certain équilibre s'est installé.

Pour que le système puisse fonctionner d'un point de vue économique, il est impératif de maintenir les règles d'accès au marché publicitaire, car elles nous protègent et garantissent le financement des radios. Le chiffre de 170 acteurs peut paraître énorme, mais ramené à un pays comme la France avec ses régions, ses villes et son extrême diversité, il n'est en réalité pas très important et reste très éloigné des 3 000 ou 4 000 radios dites « libres » qui existaient au début des années 1980.

Il faut donc maintenir les règles en vigueur pour préserver les 170 radios indépendantes qu'écoutent quotidiennement plus de 9 millions d'auditeurs.

Il faut, bien évidemment, être attentif aux incidences que la concentration peut avoir sur l'expression de la démocratie et au respect des règles de notre société. Cependant, la liberté d'accès aux médias, ou encore l'intermédiation, doit absolument être encadrée, car elle ne l'est pas véritablement, à ce jour.

Par exemple, certaines règles imposent la présence d'une puce de réception radio dans tous les véhicules. Or les systèmes embarqués tendent de plus en plus à se répandre, comme celui de Google, que l'on connaît sous le nom de « Google Automotive », dans lequel Android gère directement l'autoradio, ou du moins l'appareil, qui donne accès à l'ensemble

des médias. Rien ne garantit que les radios s'afficheront toutes sur l'écran, selon la zone où l'on se trouvera, ni que l'ordre d'affichage sera impartial. Rien ne garantit non plus que les radios ne se transformeront pas en *playlists* dont le contenu sera choisi par les plateformes, qui décideront ainsi de ce que nos concitoyens pourront écouter.

L'intermédiation est un enjeu très important et il est essentiel d'accompagner les radios dans le déploiement du DAB, la technologie hertzienne de diffusion de la radio, car celle-ci garantira durant les années à venir une forme de souveraineté reposant sur un lien direct avec les auditeurs. Il est nécessaire de préserver cette relation directe et sans intermédiaire, car, malheureusement, les plateformes en ligne et les grands acteurs que sont les Gafam s'adaptent très rapidement pour contourner la réglementation qui impose la présence d'une réception hertzienne. Le dispositif de Google Automotive en est la preuve.

S'il est évident qu'il faut contrer les effets de la concentration pour préserver le pluralisme des idées, il faut également veiller à ce que nos concitoyens puissent continuer d'avoir accès à tous les médias.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous avez parfaitement raison. Il me semble que Peugeot a signé un accord en ce sens.

**M. Alain Liberty.** – Effectivement, l'ensemble du groupe Stellantis l'a signé et le groupe Renault l'avait fait avant lui.

**M. David Assouline, rapporteur.** – La question est globale. Nous ne cessons d'être interpellés sur la numérotation et sur le droit d'intermédiation qui existe déjà pour les propriétaires des *box*, que ce soit Bouygues, Orange ou SFR. Dans certains conflits récents, on a même vu des opérateurs décider de ne plus diffuser telle ou telle chaîne, faute d'avoir trouvé un accord. L'enjeu porte aussi sur la numérotation des chaînes qui peut varier selon ce que l'on veut exposer ou pas.

Le problème, de portée très générale, touche particulièrement la radio, comme vous l'avez souligné, notamment du fait de l'écoute quasi prioritaire de la radio lorsqu'on roule en automobile. Peut-être qu'un jour y aura-t-il moins d'automobiles, ou qu'elles se transformeront en voitures électriques, mais c'est là un autre débat. Quoi qu'il en soit, nul ne peut imaginer la manière dont nous écouterons la radio dans vingt ans, tant les innovations s'enchaînent à un rythme rapide.

Vous ne souhaitez aucun changement concernant les possibilités qu'a l'audiovisuel public de recourir à la publicité. J'ai bien compris que le propos visait Radio France, et nous n'avons jamais voulu remettre en cause le dispositif. Cependant, un point me tient à cœur, dont l'impact sur la radio sera minime. Il s'agit que la télévision puisse retransmettre quelques événements sportifs qui ne peuvent être financés que par la publicité, en ouvrant une fenêtre après 20 heures. Rassurez-moi, vous ne menez pas de bataille contre cette position ?

**M. Alain Liberty.** – Je peux effectivement vous rassurer sur ce point. La présence de la publicité après 20 heures sur France Télévisions n'est pas un problème pour les radios indépendantes, tant que les grands groupes de télévision privée n'en font pas une forme de monnaie d'échange ou de motif de négociation pour obtenir la fin des règles publicitaires, notamment l'accès aux offres promotionnelles de la grande distribution. Si l'ouverture de la publicité après 20 heures sur le service public devait se négocier avec cette contrepartie, cela

serait extrêmement préjudiciable, voire catastrophique, pour l'ensemble de nos radios et même pour tout l'audiovisuel local et de proximité indépendant.

Vous m'aviez interrogé sur un possible plafonnement du volume publicitaire consacré à certains médias. Je vous invite à consulter les régies ou les spécialistes sur ce sujet. Cependant, du point de vue des éditeurs, il me semble qu'un tel dispositif reste compliqué à orchestrer, dans l'état actuel de porosité que nous connaissons entre les médias et compte tenu de leur développement y compris sous format numérique et digital.

**M. David Assouline, rapporteur.** – L'idée avait été développée par Mme Nathalie Sonnac, puis reprise par M. Louette. Il s'agit d'empêcher que l'ensemble de la publicité ne fuie vers le net, en plafonnant ce que l'on peut mettre sur un même type de média. On garantirait ainsi la diversité de l'ensemble des médias. La presse écrite et les radios locales, qui sont le dernier maillon de la chaîne, pourraient continuer d'être sécurisées grâce à un pourcentage moins élevé ou moins libre que sur l'ensemble des autres supports.

**M. Laurent Lafon, président.** – Monsieur Liberty, nous vous remercions pour les éléments que vous nous avez apportés, notamment les quatre recommandations que vous avez formulées.

*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 35.*

**Mercredi 19 janvier 2022**

**- Présidence de M. Laurent Lafon, président -**

La réunion est ouverte à 16 h 45.

### **Audition de M. Vincent Bolloré, actionnaire majoritaire du groupe Bolloré, ancien président du conseil de surveillance de Vivendi et du groupe Canal+**

**M. Laurent Lafon, président.** – Mes chers collègues, nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, et ayant pour rapporteur David Assouline.

Monsieur Bolloré, votre audition est très attendue. Votre groupe est rapidement devenu un acteur majeur du paysage médiatique, en comptant entre autres Canal+, CNews, *Paris Match*, *Le JDD* et les magazines du groupe Prisma, Europe 1, Editis et Hachette, ou encore Havas.

Sous votre direction, l'ampleur prise par Vivendi dans les médias renvoie à des interrogations sur les conséquences de cette concentration, mais aussi sur l'efficacité des garde-fous législatifs existants ou à créer pour tenir compte des logiques économiques tout en assurant le respect du pluralisme.

Votre nom revient très régulièrement dans les auditions que nous avons menées jusqu'à présent. Sans doute est-ce lié à la façon dont vous concevez votre rôle d'actionnaire, avec un interventionnisme assumé et un management très directif, mais aussi au

positionnement pris par CNews. Ce média n'est pas le plus important détenu par Vivendi en termes de chiffre d'affaires ou de parts d'audience, mais il est certainement celui dont on parle le plus depuis que sa ligne éditoriale l'a fait entrer, d'après de nombreux observateurs, dans le champ des médias d'opinion.

La commission vous laisse l'occasion de vous exprimer directement pour nous donner votre vision sur l'indépendance et sur l'avenir d'un secteur en bonne partie fragilisé par l'arrivée des géants du numérique.

Je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Il vous appartient en outre, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites « *Je le jure.* ».

**M. Vincent Bolloré, actionnaire majoritaire du groupe Bolloré, ancien président du conseil de surveillance de Vivendi et du groupe Canal+.** – Je le jure.

En finissant un DESS de droit, j'ai travaillé dix ans dans la banque. Je suis né dans une ancienne famille bretonne, qui dirigeait une entreprise près de Quimper. Elle rencontrait à l'époque des difficultés. J'ai été appelé à m'atteler à son redressement et à son développement. J'y ai passé quarante ans. Quand je suis arrivée, elle réalisait un chiffre d'affaires de 20 millions d'euros. Il s'élève aujourd'hui à 20 milliards d'euros. Elle employait un peu moins de 800 personnes, elle en emploie plus de 80 000 à ce jour. Seul son siège social n'a pas bougé. Il se trouve toujours à Ergue-Gabéric en Bretagne.

Mon travail, la clé de cette croissance obtenue malgré les crises économiques, problèmes, et pandémies, a consisté à choisir, recruter et faire travailler ensemble des personnes, à leur donner les moyens du développement, surtout à l'international, à insuffler le courage et à permettre aux équipes de travailler sur le long terme. Les actionnaires financiers ont souvent des problèmes de court terme. Quand on a la possibilité de travailler sur le long terme, les résultats finaux sont souvent meilleurs.

Aujourd'hui, je finis de laisser ma place de conseiller, après avoir été dirigeant jusqu'il y a trois ans. Ma famille a accepté de poursuivre cette saga industrielle. Elle va représenter la septième génération. Elle s'investit grandement, avec des équipes dirigeantes de grande qualité, en bonne entente.

Nous nous sommes engagés dans les médias il y a 20 ans, avec une stratégie claire s'appuyant sur un vivier de contenus très important à partir de notre culture française et européenne. À côté du *soft power* américain, et de ses contenus qui se ressemblent, à côté des contenus asiatiques, de plus en plus présents, les contenus européens apportent une certaine fraîcheur, sans doute très intéressante à conserver pour le respect de notre passé, mais surtout à exporter. Nous souhaitons créer un champion de la culture européenne et française.

Contrairement aux croyances répandues, les médias sont le deuxième secteur le plus rentable au monde, après le luxe. Pour mettre en œuvre notre stratégie, nous avons recruté des équipes au fil du temps, dont Jean-Christophe Thiery, Philippe Labro, Maxime Saada ou Arnaud de Puyfontaine. Nous nous sommes donné les moyens d'agir sur le

long terme. Contrairement à ce qui se dit partout, nous sommes encore tout petits, bien que nous progressions en effet. Le Vivendi d'aujourd'hui est infiniment plus petit que le Vivendi d'il y a 20 ans, qui ne posait aucun problème à l'époque.

Je précise que je réponds à vos questions à titre individuel. Je n'ai aucun titre ni pouvoir à la tête du groupe Vivendi, Bolloré ou Canal, ou encore moins Lagardère.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Notre commission d'enquête désire mettre en lumière la réalité du paysage audiovisuel et de la presse dans notre pays, et les phénomènes de concentration que s'y développent. Elle souhaite comprendre leur motivation et analyser leur impact sur le secteur économique, mais aussi et surtout sur l'exercice de la démocratie, du pluralisme, de la liberté, de l'indépendance des médias, principes inscrits à l'article 24 de la constitution.

Vous êtes devenu un acteur majeur dans cette concentration. Il me semble intéressant d'énumérer les activités d'origine de votre groupe : fret maritime, terrestre ou aérien, opérations douanières, concessions portuaires, distribution d'énergie, logistique pétrolière et distribution de produits pétroliers, chemin de fer, transport de passagers, maintenance, fabrication de films plastiques, de solutions de stockage, de batteries, de mobilités électroniques et plantations de palmiers à huile en Afrique et en Asie.

Dans les années 2000, vous avez approché, d'abord timidement, le secteur des médias. Vous avez accéléré ce mouvement dans les années 2010. Ces derniers mois, vous avez encore réalisé des opérations de grande envergure.

Les groupes que vous détenez sont nombreux :

- dans les médias : CStar, CNews, StudioCanal, myCanal, CanalVOD, Canal+ Régie, la chaîne Canal et toutes ses variantes, K+ Vietnam, Canal+ ex-Canalsat, Canal+ international, les multithématiques, Canal+ Polska, Canal+ Myanmar, M7 et Télésat ;

- dans les jeux vidéo et les métiers du spectacle vivant, de la billetterie, des festivals et de la production : See Tickets, InfoConcerts, Zepass, Copyrights Group, U Live, Théâtre de l'œuvre, Vivendi Sports, CanalOlympia, Le Petit Olympia et Vivendi Brand Marketing ;

- dans la publicité : Havas Creative, Arena Media, Arnold, l'institut de sondages CSA, BETC, BETC Fullsix et toutes les filiales d'Havas.

Vous détenez également Dailymotion et le groupe Prisma Media et tous ses titres, ainsi que *France Catholique* ou *L'Hebdomadaire*. Vous prenez encore part à Universal Music group, premier label de musique mondial. Vous avez également des maisons d'édition, dont les groupes Edi8, Place des Editeurs, Robert Laffont, et Univers Poche, ainsi que le Cherche midi, la Découverte, Sonatine Editions, XO éditions, les éditions Héloïse d'Ormesson et Télémaque. Aujourd'hui, vous détenez en outre 45,13 % dans le groupe Lagardère, avec une offre publique d'achat (OPA) imminente. Elle vous placera chez Europe 1, RFM, Virgin Radio, *Paris Match*, *Le Journal du dimanche (JDD)*, le groupe Hachette et toutes ses éditions. S'y ajoutent vos participations dans des médias étrangers, telles que Prisa à 9,9 %, ou 28,8 % dans la communication avec trois chaînes de télévision italienne.

Quel est votre intérêt à construire un tel empire médiatique dans notre pays ?

**M. Vincent Bolloré.** – Historiquement, nous étions dans le papier. Je rajoute à votre liste OCB, marque historique à laquelle nous tenons beaucoup.

Permettez-moi de vous montrer quelques *slides* permettant de replacer Vivendi, le champion français. Il est à peine visible aux côtés de ses concurrents. Notre capitalisation boursière s'établit à 15 milliards d'euros, contre 156 milliards pour Sony, 287 milliards pour Disney, 586 milliards pour Tencent, 2 812 milliards pour Apple. En réalité, le géant Vivendi est un nain.

Ensuite, vous nous avons évolué ces dernières années, nos concurrents américains et asiatiques ont bougé encore plus vite. Je peux citer l'opération de rachat du catalogue MGM par Amazon, ou la reprise ce matin même d'Activision-Blizzard par un grand groupe américain.

Canal est le cinquième acteur du marché français, en représentant 6,3 % grâce aux récents succès. France TV, TF1 et la 6 en représentent respectivement 28,8 %, 26,9 %, et 14,5 %. Ces deux derniers atteindront 41,4 % du marché si la fusion a lieu. Dans ce cas, nous aurons l'avantage de passer à la quatrième place.

Le segment de l'information semble être celui qui fait le plus parler. CNews, seule chaîne d'information du groupe, attire un million de téléspectateurs en moyenne, contre 2,2 millions pour BFM, 4 millions pour M6, 7,2 pour France 2, et 9 millions pour TF1.

Sur la radio, nous attendons la commission européenne avant de pouvoir faire quoi que ce soit concernant Lagardère. Simplement, ce groupe se hisse aujourd'hui à la huitième place avec Europe 1, après France Inter, RTL, NRJ, France Bleu, RMC, Nostalgie, France Info.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous recevrons les propriétaires et actionnaires des groupes que vous citez afin d'évoquer avec eux la concentration.

**M. Vincent Bolloré.** – Dans la presse nationale payante et quotidienne, ni Lagardère ni Vivendi ne sont présents. Dans la presse du 7<sup>e</sup> jour, le groupe Lagardère est septième en France. Dans l'édition, Hachette est troisième et Editis, dix-neuvième.

À l'échelle européenne, le chiffre d'affaires de Vivendi s'établit à 8,7 milliards d'euros. Celui de son concurrent allemand Bertelsmann s'élève à 17,3 milliards d'euros.

Enfin, le Vivendi actuel est beaucoup plus petit que celui d'avant, qui ne posait pas de problème, avec Canal+, Havas, Editis qui ne portait pas encore ce nom. Sauf qu'à la place de Gameloft figurait Activision et s'y ajoutaient également le groupe *Express*, *Le Point*, *L'usine nouvelle*, des dizaines de magazines sous le nom CEP, le groupe UGC, les studios Universal, et surtout SFR, et Cegetel, Les Pages jaunes et AOL.

Effectivement, nous avons grandi. Lorsque vous m'avez reçu il y a cinq ans, vous vous inquiétiez que Canal+ devienne Canal-, et que les 200 millions d'euros financés pour le cinéma français ne puissent continuer à être financés. C'est un compliment de s'apercevoir des progrès réalisés en cinq ans.

Vous me demandiez « pourquoi ? ». C'est uniquement un projet économique. Le secteur des médias est le deuxième mondial en termes de rentabilité. Notre intérêt n'est donc ni politique, ni idéologique, mais purement économique. Depuis vingt ans, ce groupe s'est

constitué uniquement sur des questions économiques. Vous le voyez, notre segment de l'information est absolument insignifiant, tant en chiffre d'affaires que dans le poids du pays.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Personne ne conteste les réussites économiques du groupe. Le fait est que nous ne parlons pas de fabrication de brosses à dents, mais d'un domaine où se façonne l'opinion, où vit la culture de notre pays, avec sa diversité. L'information est fondamentale dans l'exercice de la démocratie, pour que les citoyens puissent être informés des faits et se forger eux même une opinion.

Vous pouvez minimiser votre impact, dire qu'il existe des acteurs plus imposants. Tout de même, la télévision est encore très prescriptrice d'opinions, malgré l'existence des réseaux sociaux. S'y ajoutent Hachette et Europe 1, *Paris Match*, *Le JDD*. Quand vous assurez que l'intérêt est uniquement économique, beaucoup s'interrogent. Bien que vous soyez plus petit que d'autres, toutes vos prises de médias se sont accompagnées d'une certaine brutalité à détruire des rédactions. Je pense à I-Télé pour faire CNews, à Europe 1, à *Paris Match*, au *JDD*. Les rédactions s'offusquent et rédigent des communiqués. Ensuite, la ligne donnée est idéologiquement très marquée. Depuis la libération, les idéologistes étaient plutôt mis au ban de la République. On ne tenait pas impunément des propos racistes, sexistes ou homophobes sur des antennes qui ne sont pas d'opinions. La convention de CNews avec le CSA établit d'ailleurs qu'il y a une presse écrite d'opinion, mais que l'autorisation d'émettre concernait traditionnellement des chaînes s'engageant au pluralisme.

Votre intérêt est-il seulement économique ? N'avez-vous aucune volonté idéologique ? N'intervenez-vous jamais pour imprimer votre marque dans les rédactions ? N'exercez-vous pas, au travers de cette puissance médiatique, l'intérêt économique que vous avez par ailleurs ?

**M. Vincent Bolloré.** – Vous m'interrogez déjà sur l'intervention il y a cinq ans. Les mêmes histoires se répètent indéfiniment. Maxime Sadaa avait déjà répondu il y a cinq ans concernant le Crédit Mutuel et d'autres histoires de même nature. Ses propos sont accessibles sur internet. Votre commission a en outre récemment reçu le patron des antennes de CNews. Il a assuré que personne n'était jamais intervenu, et en tout cas pas moi. Nous n'avons jamais discuté.

Ce hiatus sur les questions d'interventionnisme découle du fait que Canal était à l'époque en grande difficulté, perdant 400 à 500 millions d'euros par an. Vivendi était essentiellement contrôlé par des fonds américains qui n'avaient aucun intérêt à renflouer le groupe. Il a malheureusement fallu faire des économies. J'ai été envoyé pour m'en charger. J'ai alors été le bouc émissaire. Évidemment, quand vous cherchez à faire des économies, les gens préfèrent dire « c'est affreux, il intervient dans les contenus », sans en apporter aucun élément.

Pierre Lescure lui-même indiquait récemment que par le passé, Canal envoyait 500 personnes à Cannes pendant 15 jours pour le festival, pour 2000 euros par jour, soit 15 millions d'euros. Il fallait remonter 400 millions d'euros.

Tout ceci est donc venu du fait que nous devons faire des économies.

Vous avez évoqué I-Télé, qui a englouti 400 millions d'euros au cours de son existence. Il fallait y mettre fin.

Nous n'avons pas détruit de rédactions. Nous avons construit. En arrivant chez Canal, j'ai d'ailleurs indiqué que je n'étais pas la cause de leurs problèmes, mais leur conséquence, et peut-être leur solution. Aujourd'hui, les 8 000 collaborateurs continuent à travailler. Vivendi et Canal, c'est 300 millions d'obligations cinéma et audiovisuelles chaque année, et 500 millions d'euros investis dans le cinéma français et européen, 75 millions d'euros de redevance aux sociétés d'auteurs, 2,5 milliards d'euros d'impôts payés entre 2017 et 2021. C'est ce qui importe. À l'époque, j'avais employé le terme de « paratonnerre ». Je l'assume volontiers. Canal a réussi à se sortir de toutes ces questions, et est parvenu à s'internationaliser. À la différence de ses collègues français, le groupe Vivendi-Canal a réussi à se développer à l'international. Ses chiffres dans les différents métiers montrent d'ailleurs que l'essentiel est fait en permettant aux artistes extérieurs de rayonner.

En effet, nous ne produisons pas de brosses à dents. Les créateurs de contenus chez Havas, Canal ou dans l'édition sont extraordinairement sensibles par nature. Ma mère a été lectrice chez Gallimard pendant cinquante ans, et ramenait toujours des manuscrits à la maison. J'ai eu la chance de rencontrer des tas d'auteurs. Je sais ce que sont les journalistes et les créatifs. Nous n'avons pas détruit. Nous avons reconstruit. Aujourd'hui, nous comptons 120 ou 130 journalistes disposant de cartes de presse chez CNews.

Faire des économies est pénible. Perdre ce qui faisait votre monopole, votre richesse, n'est pas agréable. Face à ces situations, deux solutions s'offrent à vous : se laisser aller et faire faillite, ou reprendre, choisir des gens, les pousser à travailler ensemble, essayer de rayonner à l'international, où vous vous frottez aux concurrents réels, et vous donner les moyens d'avancer sur le long terme.

Notre groupe a réussi à se redresser. Je persiste pourtant à dire qu'il est encore petit. Il n'en reste pas moins qu'il n'y a aucune idéologie politique.

Vous avez parlé de la Libération. J'ai toujours affirmé être démocrate-chrétien. Outre ce fait, mon ADN est la liberté. Mon père était dans la résistance. Le 6 juin 1944, deux membres de ma famille figuraient parmi les 177 Français lors du débarquement. Ma grand-mère était au service action pendant des dizaines d'années, en particulier durant la guerre. J'ai un autre oncle dans Normandie-Niemen. Mon ADN montre que j'aime passionnément mon pays et la démocratie. Il me semble un peu facile de ressortir des histoires – à propos desquelles les personnes adéquates vous ont d'ailleurs répondu. Vous réentendrez prochainement Maxime Saada, et avez récemment auditionné Thomas Bauder. M. Vire, que je ne connais pas, a lui-même indiqué que je n'étais jamais intervenu.

Concentrons-nous sur la réalité des faits. Vivendi sera peut-être capable de faire rayonner la culture française et européenne dans le monde. Je crois que le rayonnement, l'aide aux créateurs, le soutien aux journalistes et aux dirigeants sont compatibles avec la réussite économique. Personnellement, je laisserai ma place aux équipes dont j'ai parlé plus tôt lorsque nous fêterons le bicentenaire du groupe.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous êtes déjà venu devant le Sénat. À l'époque, j'avais relayé l'affaire du documentaire « Vincent Bolloré, un ami qui vous veut du bien » de Tristan Waleckx, Il a depuis été primé d'un prix Albert Londres. Il mettait en accusation certaines de vos activités en Afrique, notamment au travers d'une histoire d'enfants travaillant sur les plantations. Vous avez réfuté ces accusations, et m'avez indiqué que vous attaqueriez M. Waleckx en justice. Vous avez demandé 50 millions d'euros. Ce n'est pas rien. Les jugements ont estimé que vous aviez dégénéré en abus de droit d'ester en

justice, et que le montant demandé était exorbitant. Vous avez été condamné à verser 10 000 euros au groupe France Télévisions, qui avait diffusé le documentaire. Le confirmez-vous ?

**M. Vincent Bolloré.** – Ni moi, ni aucun cadre ou employé du groupe Bolloré ne nous sommes rendus dans les plantations en Afrique. Le procès a relaxé les accusés de façon générale, parce qu'ils étaient « de bonne foi ». Il n'empêche que les plantations ne nous ont jamais appartenu. Le jeune homme soi-disant âgé de 14 ans, mais qui avait en vérité trois ou quatre ans de plus, n'a jamais travaillé pour moi. J'accepte d'être accusé de ce que j'aurais commis, sans me dérober. Ici, il s'agit pourtant encore d'un sujet d'amalgame. Nous ne gérons pas les plantations. Le groupe belge Fabbri y est majoritaire depuis 90 ans. Nous en avons hérité d'une participation, mais n'y avons jamais opéré.

**M. David Assouline, rapporteur.** – La justice vous a condamné, estimant qu'il s'agissait d'une procédure abusive.

Nous pouvons ici parler de procédures bâillons. Demander des sommes exorbitantes pousse souvent les producteurs à ne pas prendre le risque d'enquêter ou d'approfondir un sujet, car ils pourraient être ruinés s'ils étaient condamnés. Vous avez mené trois procédures de ce type, que vous avez perdues. On vous reproche souvent d'empêcher une certaine liberté d'enquêter sur vos activités.

Vous n'avez pas répondu à une question. Certains, dont un ancien Président de la République, vous accusent d'avoir fabriqué un candidat à la présidentielle. Quand il a été renvoyé d'I-Télé en 2012, vous avez, dit-on, piqué une colère noire. Il est ensuite revenu assez fortement dans le paysage. Personne ne vous croit étranger à sa présence. Il a pignon sur rue sur l'antenne de CNews. Aussi, personne ne pense que les médias que vous saisissez n'ont aucune connotation idéologique ou politique, et que vous n'y opérez aucun changement dans la ligne éditoriale et dans les rédactions quand vous en prenez le contrôle.

Vous vous définissez comme démocrate-chrétien. Le racisme et le négationnisme sont-ils des valeurs démocrates-chrétiennes ? Je ne le crois pas. Une telle ligne éditoriale s'impose-t-elle à votre insu dans les médias que vous contrôlez, avec les hommes et les femmes que vous y mettez ? Leurs idées et revendications politiques sont souvent marquées à l'extrême droite. N'y êtes-vous pour rien ?

**M. Vincent Bolloré.** – Vous assemblez plusieurs morceaux de sujets pour en fabriquer une histoire. On pourrait dire que je suis déconstructionniste, *woke*, au vu de la polémique sur « *iel* ». « *iel* » c'est le Petit Robert. Le Petit Robert c'est Editis. Editis c'est Vincent Bolloré, donc Vincent Bolloré est déconstructionniste ! Vous avez des dizaines de milliers d'heures sur nos programmes.

Éric Zemmour vendait des dizaines de milliers d'exemplaires de ses ouvrages bien avant de revenir sur CNews. Il est sur *Le Figaro* et sur la 6. Pourtant, c'est quand il apparaît sur CNews que cela pose problème. Les courants de pensée sont si nombreux dans nos livres, dans nos émissions. Personne ne savait, personne ne pensait qu'il serait Président de la République.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Il ne l'est pas encore.

**M. Laurent Lafon, président.** – En 2016 devant le Sénat, vous disiez que votre rôle, en tant qu'actionnaire principal, visait à fixer un cap, à nommer des équipes, à parler avec elles et à répondre à leurs questions. La définition de ce cap va-t-elle jusqu'à définir la ligne éditoriale lorsqu'il s'agit d'un média ? Allez-vous jusqu'à choisir les journalistes et éditorialistes ?

**M. Vincent Bolloré.** – Je choisis des dirigeants. Depuis 40 ans, ce groupe a repéré des talents. On parle aujourd'hui d'Éric Zemmour, mais on pourrait citer Yves Calvi, Bono, Marc Levy ou Bernard-Henri Levy, avec qui j'ai passé du temps. Avant de devenir conseil, mon travail consistait à fixer des caps, à choisir des gens et à les laisser travailler. Les dirigeants du groupe Vivendi et de Canal ont des personnalités, de l'autorité, des compétences. Ils sont d'ailleurs pénalement responsables de ce qui se passe dans leur média. Je ne vois pas comment leur imposer quoi que ce soit. Aucune personne interrogée au cours des commissions que vous avez tenues jusqu'à présent n'a dit que j'étais intervenu personnellement sur quoi que ce soit.

Je le répète, le groupe est si vaste qu'on peut dire tout et son contraire sur mes idées. Je ne peux d'aucune façon être tenu responsable de ce qui est exprimé. Au contraire, toutes les expressions sont sur les différentes antennes.

En réalité, notre part d'audiences sur l'information est risible tant elle est minime. Sur Canal, les vrais sujets sont le sport, le cinéma et les séries.

**M. Laurent Lafon, président.** – Puisque les droits d'émettre sont limités, la télévision n'a pas été construite sur un schéma de télévision d'opinion. Pour autant, un certain nombre d'observateurs constatent que la chaîne CNews n'est pas loin d'être une télévision d'opinion. Partagez-vous ce constat ?

**M. Vincent Bolloré.** – Dans son audition, Thomas Bauder indique que c'est une chaîne de débats. Maxime Saada ou Arnaud de Puyfontaine, qui aurait d'ailleurs dû prendre ma place, vous le diront. Personne n'a l'ambition, l'intention ou l'erreur de vouloir créer des chaînes d'opinion. Le groupe Vivendi-Canal est positionné sur la liberté d'expression pour donner le meilleur à ses clients voulant voir du sport, du cinéma et des séries.

**M. David Assouline, rapporteur.** – M. Zemmour écrit lui-même que c'est vous qui l'avez convaincu de rejoindre la chaîne. Il était déjà condamné pour certains propos à cette époque. Il a encore été condamné hier.

**M. Vincent Bolloré.** – Je vous l'ai dit, je rencontre beaucoup de gens. M. Zemmour était très connu bien avant de me rencontrer. Il vendait des centaines de milliers de livres, et apparaissait sur d'autres chaînes sans que cela pose problème.

**M. Laurent Lafon, président.** – S'il n'est pas élu Président de la République, souhaiteriez-vous qu'Éric Zemmour revienne sur CNews ?

**M. Vincent Bolloré.** – Je n'ai pas le pouvoir de nommer qui que ce soit à l'intérieur des chaînes. Je peux proposer et donner mon avis. Si quelqu'un n'a pas envie de le faire, il ne le fait pas. 4, 5, 6 ou 7 personnes, connues pour leur force, ne feront pas ce qu'elles ne jugent pas bon pour la chaîne. Ma capacité d'imposition personnelle n'est pas très importante, contrairement à ce que vous pensez.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Sans faire de jeux de mots, je crois que nous battons des records d’audience grâce à vous. Je précise que nous sommes ici réunis pour comprendre et analyser la situation afin de nourrir l’écriture d’une loi, pour l’adapter à la société actuelle.

Vous avez commencé votre carrière professionnelle à 18 ans, en 1970, à l’Union européenne, industrielle et financière. C’est assez actuel. Un demi-siècle d’une trajectoire exceptionnelle s’en est suivi. Cette réussite familiale inspire dans notre pays le respect et l’admiration, car c’est ainsi qu’on crée de la richesse, de l’emploi et le sacro-saint pouvoir d’achat, ou du rejet et de la suspicion, car dans notre beau pays, la réussite déplaît.

Qu’on vous apprécie ou pas, personne ne peut nier que vous êtes un visionnaire. Vous vous êtes lancé dans les médias dans les années 2000. À votre avis, comment peut-on concilier, à notre époque, la nécessaire recomposition du marché des médias avec la non moins nécessaire préservation du pluralisme qui fait vivre notre démocratie ?

**M. Vincent Bolloré.** – Je vois personnellement un grand pluralisme aujourd’hui. Si on veut écouter les uns et les autres, on est capable de le retrouver. Le vrai danger provient des GAFAs, qui pèsent un poids considérable et passent au travers de tuyaux non contrôlés ou contrôlables. Sommes-nous capables, tout en permettant à des médias de se développer et de leur faire gagner de l’argent, de rester dans la pluralité ? Je le crois.

La concentration des médias pose forcément problème. La taille de nos concurrents aussi.

Dans trois semaines, le groupe fêtera ses 200 ans. Nous aurons connu trois rois, un empereur, 26 présidents de la République. Nous nous adapterons. Je le répète, je fais le paratonnerre avec plaisir. C’est mon travail. Je ne sais pas ce qui se passera ensuite. Nos concurrents sont énormes. Ce n’est pas parce qu’il a mal travaillé que Canal a dû affronter des difficultés. Il s’est trouvé devant un petit vendeur de cassettes, qui est tout à coup devenu un géant à 400 milliards d’euros de capitalisation, et qui réalise finalement des séries en payant le double. À la fin, lorsqu’il aura atteint un certain nombre de clients français, continuera-t-il à faire la place de la culture dans notre pays ? Lorsque des entrepreneurs sont implantés dans ce pays, ils sont plus enclins à défendre sa culture que s’ils sont à l’étranger. C’est le cas dans tous les secteurs industriels. Si un groupe français rencontre des difficultés, il gardera ses usines en France. Si c’est un groupe étranger, il les fermera.

La mission est difficile. Il faut aider les gens à se développer, mais aussi éviter une concentration trop forte. Je ne peux malheureusement pas répondre à cette question.

**M. Michel Laugier.** – Qu’est-ce qui vous attire dans les médias, à part la rentabilité ? Depuis que vous êtes investi dans ce milieu, vous avez pris beaucoup de coups. N’ont-ils pas eu d’effets collatéraux sur les autres activités de votre groupe ?

Ensuite, vous êtes propriétaire d’Havas, qui met en place des programmes publicitaires et conçoit des publicités ensuite achetées par des médias. Dans ce cadre, n’est-on pas tenté de toujours aller vers des médias appartenant au même groupe ?

Enfin, nous avons récemment auditionné le directeur général de Reporters sans frontières. Il nous a parlé à sa façon de votre personne. Vous est entre autres reprochée une gestion brutale dans les affaires. L’assumez-vous ?

**M. Vincent Bolloré.** – Je ne pense pas qu'il y ait de gestion brutale. J'ai simplement le courage de dire les choses et de prendre les mesures adéquates quand il le faut. Si c'est ce que vous qualifiez de « brutal », alors je le suis. C'était brutal de dire à Canal que le groupe perdait 400 millions d'euros.

Vous parliez de coups. J'ai avec moi une vidéo reprenant des séquences diffusées à l'antenne lorsque j'étais président de Canal et actif à l'époque, parce qu'après j'ai laissé la présidence à Maxime Saada et à Jean-Christophe Thiery.

**M. Laurent Lafon, président.** – Il nous reste de nombreuses questions. Je vous propose de passer ce film en fin d'audition.

**M. Vincent Bolloré.** – Il est vrai que les coups sont nombreux. Je fais office de paratonnerre. Je pense néanmoins que les équipes sont grandement satisfaites de voir que le groupe gagne de l'argent et la situation est rétablie. Nous pouvons investir à l'étranger.

En effet, les coups ne sont pas bons pour le moral. Quand je suis arrivé à la tête de Vivendi, on m'a conseillé de m'asseoir, de prendre la cave à cigares et de ne rien faire, de profiter. Ce n'est pas mon ADN. Lorsque j'étais en 7<sup>e</sup> 1, ma maîtresse avait envoyé un bulletin de consigne où il était inscrit « Vincent se mêle de tout, il n'a plus qu'à prendre ma place ». Si c'est pénible, je ressens tout de même le plaisir du travail accompli, la satisfaction de sauver 80 000 personnes. Aujourd'hui, le cinéma français n'est plus inquiet vis-à-vis de Canal. S'il préfère Amazon ou Netflix, c'est son choix, mais le choix de Canal ne lui a pas été retiré. C'est ce qui récompense les coups pris, que j'estime souvent injustes.

Havas ne fait que prendre la publicité de ses clients pour la mettre sur des médias. S'il s'amuse à placer cette publicité sur ses propres médias, ce serait très rapidement visible, et ce serait un problème. Le groupe Canal+ pèse 5 milliards d'euros de chiffre d'affaires, dont seulement 100 millions d'euros de publicité, soit 2 %.

**Mme Monique de Marco.** – Vous avez exprimé l'intention de faire rayonner la culture française face à la culture asiatique et américaine. Ces intentions sont louables. Parallèlement, comprenez l'inquiétude générée par vos acquisitions dans le domaine des médias et de l'édition. Le 14 janvier, la rédaction du JDD a par exemple exprimé ses craintes de devenir, je cite, « un vulgaire média d'opinion comme CNews » suite à la nomination de Jérôme Béglé en tant que directeur général. La rédaction est très inquiète pour son indépendance. Avez-vous des réponses à lui apporter ?

Ensuite, le candidat Éric Zemmour annonce vouloir démanteler le service public, France Télévisions et Radio France. Partagez-vous ses propos ?

**M. Vincent Bolloré.** – Je n'ai pas plus de responsabilités et de poids sur Éric Zemmour que n'en ont Nicolas de Tavernost ou le propriétaire du Figaro. Il est dit qu'il me téléphone tous les jours, que nous déjeunons ensemble chaque mois. Je n'ai pourtant déjeuné qu'une seule fois avec lui, lorsque nous lui avons proposé de rejoindre CNews. Éric Zemmour a le droit de s'exprimer. Son programme ne me regarde pas. Je ne fais pas de politique, je n'en ai jamais fait.

Ensuite, je n'ai aucune responsabilité dans le JDD. Je n'ai nommé personne. Arnaud Lagardère gère son groupe. Évidemment, la pression des médias est telle pour me faire passer pour une personne épouvantable que la rédaction ne peut qu'avoir peur. Si elle

voulait me voir, elle réaliserait que je suis tout à fait normal et que je ne représente aucune menace.

Enfin, Arnaud de Puyfontaine connaît la presse par cœur. C'est un garçon tout à fait remarquable. S'il devait un jour y avoir une autorisation de Bruxelles et un lien entre les groupes Lagardère et Vivendi, je suis certain qu'il se passerait sans encombre, comme pour les autres magazines du groupe Vivendi.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Nous avons auditionné en début de semaine un professeur d'université, historien des médias, qui nous a indiqué que la concentration n'était pas un problème démocratique, mais une question économique. Il indiquait qu'il n'y avait pas de rapport entre concentration et pluralisme, et qu'au contraire, en quarante ans, les supports de diffusion s'étaient multipliés. Pourtant, seuls 16 % des Français font confiance aux journalistes. Qu'en pensez-vous ?

**M. Vincent Bolloré.** – Je ne suis pas compétent dans ces matières. J'estime qu'il est possible de se renseigner, de lire, d'écouter la télévision, de regarder sur le net des informations si diverses que les gens se font ensuite des idées. Je n'ai pas d'opinion à exprimer. Je rappelle que le sport, le cinéma et les séries constituent l'essentiel de la vie du groupe à la télévision. Ce que nous pourrions qualifier d'outil d'information ou de propagande est insignifiant. Si nous avons eu un projet politique, nous ne serions sûrement pas allés vers Canal, mais plutôt vers la 6 ou vers des opérations bien plus ouvertes. Nous sommes intéressés par l'international, qui concentre plus de la moitié de 20 millions d'abonnés. Si vous me reconvoquez dans cinq ans – et je serai alors gâteux —, vous verrez que Canal comptera 30 millions d'abonnés, dont 20 millions à l'international. Le sujet politique n'y est pas essentiel.

**M. Julien Bargeton.** – Vous avez indiqué que le lien avec Havas était inexistant. Pourtant, lors de l'assemblée générale de Vivendi du 24 juin 2014, vous avez affiché votre volonté de transformer cette holding financière en groupe industriel intégré dans les contenus. Il semblerait que lorsqu'Havas média, que vous contrôlez, recommande à un annonceur de choisir un média pour diffuser ses publicités, les chaînes du groupe Canal+, que vous contrôlez également, sont favorisées. En 2018, elles ont représenté 12,1 % des espaces publicitaires achetés par Havas, alors qu'elles n'ont pesé que 9 % chez les autres agences concurrentes.

Aussi, pouvez-vous nous dire si des consignes ont déjà été données chez Havas médias pour favoriser les chaînes Canal+ ? Sinon, comment expliquer cette différence par rapport aux autres agences ? A-t-elle été corrigée depuis 2018 ?

Ensuite, CNews a reçu le 3 décembre une mise en demeure du CSA relative à l'équilibre des opinions, notamment avec la diffusion jugée nocturne pour les temps de parole de l'exécutif ainsi que ceux de LFI. Pouvez-vous nous garantir que des mesures ont été prises pour mettre fin à ces pratiques, et que le rééquilibrage a été opéré ?

**M. Vincent Bolloré.** – Sur la deuxième question, je n'ai aucun pouvoir pour demander à quiconque de rééquilibrer. Thomas Bauder a indiqué qu'il ne s'agissait que d'une mise en demeure préventive, et que depuis, les équilibres avaient été maintenus sur une règle du jeu qui lui était d'ailleurs inconnue, à savoir le distingo entre le jour et la nuit. La chaîne s'est remise en ordre. Je ne vois pas pourquoi les dirigeants s'exposeraient à des sanctions en agissant de manière illégale.

Je ne dirige plus Havas depuis des années. Vous pouvez en recevoir les responsables. Le débat sur les 12 ou 9 % est ancien. Certains disent que Publicis, notre concurrent, fait exprès de ne pas donner de publicités à Canal, et qu'Havas lui en donne au contraire un peu plus. Je le répète, Canal réalise 5 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Les 3 % supplémentaires d'Havas représentent peut être 1 ou 2 millions d'euros. Aucune consigne anormale ne peut être donnée pour des sommes aussi risibles. Interrogez les responsables d'Havas si vous le souhaitez. Vous verrez que les cinq ou six grands groupes de publicité dans le monde sont très vigilants, sans quoi ils perdraient leurs clients. Ils ne donnent de la publicité que dans des endroits où les tarifs sont favorables et où les clients trouvent un intérêt.

En revanche, nous sommes effectivement un groupe industriel intégré dans le cadre de la création avec Havas. La durée des films et séries ne fait que se réduire. Cette tendance devrait se poursuivre. Or, qui sont ceux qui font les films les plus courts et efficaces ? Les publicitaires. C'est un sujet pour le futur. Nous devrions étudier la possibilité de faire travailler les créatifs d'Havas avec des créateurs de série pour créer des formats à travers le monde.

**Mme Sylvie Robert.** – Vous évoquez une question purement économique, et expliqué le problème posé par la concentration des médias relève de la taille de vos concurrents. Je comprends que vous considérez qu'il faut concentrer davantage pour affronter ces derniers. Je m'interroge sur votre stratégie pour aller plus loin, même si je sais que vous n'êtes que conseiller, et que vous allez passer la main prochainement.

Ensuite, êtes-vous d'accord avec le qualificatif de concentration horizontale ou verticale, qui permet d'avoir un système intégré ? Dans le paysage actuel, face à ces concurrents qui posent problème, pensez-vous que nous puissions concentrer encore plus ? Vous l'avez compris, cette commission d'enquête a été créée parce que la question du pluralisme, de la démocratie, de la loi de 1986, de la liberté des rédactions, est un sujet.

Qu'est-ce qu'est pour vous l'information dans une démocratie vivante, vivace, comparé à ce que nous pouvons voir de l'autre côté de l'atlantique en termes de débat public ?

Enfin, d'I-Télé à CNews, environ 70 journalistes sont partis, pour différentes raisons. Ces départs posent également question.

**M. Vincent Bolloré.** – Des gens effrayés partent. D'autres, contents, arrivent. Il en va de même dans la vie, dans les partis politiques, à la Chambre. Nous n'avons pas détruit des rédactions pour nous retrouver face à un champ de ruine. Nous avons reconstruit, avec des gens qui en avaient envie. Certains peuvent ne pas souhaiter travailler avec les équipes que j'ai mises en place, pour différentes raisons. C'est leur droit. Je ne peux toutefois pas dire que nous avons fait partir des gens sans préciser qu'un nombre supérieur de journalistes est revenu.

Permettez-moi ensuite de vous donner un exemple très parlant de concentration horizontale. Aux États-Unis, Hachette et Editis étaient trop petits pour acheter les éditions Simon & Schuster. Ils auraient pu le faire ensemble, mais c'est finalement Bertelsmann qui l'a racheté. Même si Hachette et Editis se mariaient, ce qui n'arriverait pas sans que des mesures soient prises en France, nous ne serions encore que les troisièmes, loin derrière les premiers en termes de valeur et de profitabilité.

Il est sans doute encore plus intéressant d'évoquer la concentration verticale, dont le groupe Disney est un bon exemple. Personne ne demande d'interdire d'envoyer Blanche Neige ou Peter Pan à Eurodisney. La stratégie de ces groupes vise à faire un peu de tout à 360 degrés. Ils trouvent un personnage – ici, Mickey –, ils créent un journal, des dessins animés, des clubs et villages de loisir. Lorsque les personnages deviennent un peu désuets, ils réalisent des films avec des acteurs plus épicés. Ensuite, ils se tournent vers Marvel et les superhéros. À la fin, tout fonctionne ensemble. C'est le fameux *soft power* américain. Les Asiatiques en font de même.

Je ne voudrai pas vous laisser l'impression que nous allons lancer une grande machine. Pour que des créatifs restent avec vous, ils doivent être appréciés. Pour qu'un auteur écrive son livre, soit heureux et reste chez vous, vous devez lui donner un cadre personnel. Ce ne sont pas de grandes machines, mais au contraire des alliances faites sur mesure. Prenons l'exemple d'Alex Lutz, ayant commencé sa carrière en tant que *speakerine* dans des petits programmes de Canal. Il est aujourd'hui l'un des plus grands acteurs, connu à l'international. Angèle est elle aussi désormais connue à l'étranger. Mes successeurs, s'ils en ont l'envie et la possibilité, ont la grande chance de pouvoir prendre ces Français peu ou pas connus, et de les projeter dans le monde entier.

Dans le monde de l'édition, à l'exception de quelques personnes gagnant beaucoup d'argent, les auteurs ne s'en sortent pas avec leurs droits d'auteur. Un groupe capable de proposer à un auteur français de traduire son œuvre à l'étranger, de l'adapter en série ou en plus petits éléments digitaux pour les passer sur Dailymotion, Canal ou autre, me semble être un sujet passionnant pour ce fameux *softpower*, qui reste très important pour la France.

**M. Bernard Fialaire.** – J'aimerais que vous nous dispensiez vos conseils avant d'être gâteux, comme vous le dites – bien qu'il nous reste à mon avis un peu de temps. Vous nous indiquez que la rentabilité économique est votre motivation face aux mastodontes auxquels vous faites face. Nous savons que la culture française et la francophonie ne sont pas majoritaires dans le monde. Ne risquons-nous pas de les délaissier un jour pour des raisons de rentabilité ? Au contraire, les plus petites sociétés ayant la bonne zone de chalandise ne seraient-elles pas celles qui permettent de les faire vivre ? La concentration visant à résister aux Gafam ne risque-t-elle pas de nous obliger à entrer dans une culture insipide internationale, et à perdre notre propre culture ? La puissance publique doit-elle être très contraignante pour imposer la culture française ? Nous nous interrogeons réellement sur ce qui peut préserver la créativité de la culture française, sans trop la protéger ou la priver de libertés et de créativité, sans la laisser se diluer dans une culture internationale pour des raisons de rendement économique.

**M. Vincent Bolloré.** – Je crois que mes successeurs sont convaincus que notre histoire est un trésor à exporter. Nous disposons de lieux magnifiques à filmer. Versailles et Clovis sont plus intéressants que Superman 2, 3, ou 4. De temps en temps, nous pouvons nous orienter vers plus de subtilité et de raffinement. Si vous favorisez les groupes français, ou du moins si vous ne les empêchez pas de vivre, et si vous ne favorisez par des étrangers souhaitant prendre pied en France avant de normaliser le même film dans le monde entier, je pense que vous y parviendrez. Nous avons une vraie richesse. Les talents et les résultats se conjuguent. Universal Music, c'est à la fois des talents formidables et des résultats. Je pense que Canal Vivendi peuvent en faire de même.

Jean-Luc Lagardère a laissé une situation compliquée à son fils. Il n'avait que 5 % du capital, et avait mis en place une organisation comparable à un château fort, sans être totalement indestructible. Lorsqu'il a pris la suite de son père, Arnaud s'est endetté pour racheter des actions et pour montrer à ses équipes et au monde entier qu'il avait confiance, et qu'il voulait développer ce groupe. C'était courageux. Il a ensuite fait face à une pandémie, qui a touché un de ses secteurs les plus importants. Il est resté engagé. Il a internationalisé, car Hachette ne se résume pas à la France. Ce groupe doit être soutenu, ce qu'a d'ailleurs fait l'Etat à travers un PGE. Nous soutenons nous-mêmes Arnaud Lagardère et sa politique. Est-ce que les pouvoirs publics doivent s'en charger, ou des fonds privés ? Je ne sais pas. Pour autant, ce sont ces groupes qui créeront demain la richesse de la France. Arnaud aime ce pays. Nous avons intérêt à aider ces gens plutôt que des étrangers qui arrivent, sont très aimables, mais que vous ne verrez plus dans deux ans.

Vous parlez de mesures à prendre. Avec la chronologie des médias, nous ouvrons la porte du cinéma, comme celle du football, à de grandes plates-formes. Vivendi s'adaptera, comme depuis 200 ans. Il est pourtant de votre rôle de défendre notre pays, comme les étrangers défendent le leur. Si vous vous intéressez à la répartition du chiffre d'affaires par activité, vous constaterez que tous les groupes allemands travaillent ensemble.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Oui, mais ils ne sont pas dans des ports en Afrique.

**M. Vincent Bolloré.** – Vous le savez, nous sommes obligés d'en sortir. Je le regrette d'ailleurs. Ce continent est à nos portes. Il va compter 2 milliards d'habitants. C'est la Chine de demain.

**M. David Assouline, rapporteur.** – En Allemagne, ce sont des groupes de presse, absents du BTP ou de l'armement, par exemple.

**M. Vincent Bolloré.** – M. Bouygues est un Français. Il gère ses affaires remarquablement. Lui aussi est arrivé dans une situation un peu complexe. Il n'y a rien à reprocher. Ce groupe ne s'est pas internationalisé, mais je ne vois pas le problème.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Les groupes allemands que vous prenez en exemple sont des groupes de média et de presse. En France, ce sont des investisseurs qui viennent d'autres mondes, dont le BTP.

**M. Vincent Bolloré.** – Il en va de même dans d'autres pays. Le groupe Berlusconi intervient dans de nombreuses activités autres que la presse en Italie. Le groupe Caltagirone est dans le bâtiment.

**M. Laurent Lafon, président.** – Pourquoi laisser partir Universal Music ? Il y a cinq ans, vous nous expliquiez ici même que cet acteur était un élément clé du groupe. Vivendi cède aujourd'hui des actions pour le remettre sur le marché. Pourquoi ?

**M. Vincent Bolloré.** – Le groupe Bolloré n'est pas sorti d'Universal et détient toujours ses 320 millions d'actions. Simplement, un certain nombre d'actionnaires de Vivendi ont demandé, depuis le premier jour, de séparer les activités.

Plus de 70 % du capital de Vivendi est détenu par des fonds étrangers qui ne lèveront pas le petit doigt si Canal+ ou Dailymotion ne fonctionnent plus ou sont vendus. Cela ne les intéresse pas. Au contraire, Yannick Bolloré, Arnaud de Puyfontaine ou

Jean-Christophe Thiery sont français. Ils souhaitent poursuivre des aventures, du moins je l'espère. J'ai essayé de bâtir ma succession sur cet *affectio societatis* qui nous a permis de tenir 200 ans. Dans le monde, peu d'entreprises ont survécu aussi longtemps malgré deux guerres mondiales, plusieurs révolutions, des évolutions techniques, des disputes familiales, des évolutions de produits, et ont réussi à rester au même endroit et à se développer dans le même pays.

**M. Pierre Laurent.** – Depuis le début de l'audition, vous vous employez à vous présenter comme un groupe modeste. En vérité, le paysage de l'information et de l'audiovisuel français compte très peu d'acteurs, en dehors du service public. Cinq ou six groupes contrôlent aujourd'hui l'essentiel des médias. Vous êtes l'un des acteurs importants en France. Nous avons parlé d'Havas. La publicité n'est pas uniquement une question de marché, mais surtout de stratégie pour la survie de beaucoup de titres. Sur ce sujet, vous n'avez rien dit de vos appétits futurs. Voulez-vous encore grossir ? Jusqu'où pensez-vous qu'un groupe peut aller dans la part de contrôle d'un secteur comme celui-là, sans mettre en cause les principes du pluralisme, de la diversité et de la création ?

Ensuite, vous indiquez vouloir devenir un champion de la culture française et européenne. Singulièrement, la culture française ne repose pas uniquement sur la rentabilité, sans quoi la diversité actuelle ne serait pas ce qu'elle est. Si nous avions copié les Américains il y a vingt ou trente ans, il n'y aurait plus de cinéma français, et probablement plus de cinéma européen, pour ce qu'il en reste. Nous avons inventé en France un modèle original, qui ne s'est pas appuyé uniquement sur des champions, mais sur des politiques publiques ou sur la taxation des billets. Des acteurs, y compris privés, ont joué un rôle particulier au nom de la culture française. Jean-Luc Lagardère a porté à bout de bras le système de distribution mutualisée de la presse française des années durant, pas pour des raisons de rentabilité, mais par attachement à une certaine conception du pluralisme. Je n'entends pas cela dans vos propos. J'y vois plutôt un modèle qui ressemblerait à celui des Américains. Je ne suis pas certain qu'il soit le plus pertinent pour porter la culture française ou européenne, ou les valeurs que nous avons su porter.

Enfin, je m'étonne que vous banalisiez la question concernant Éric Zemmour, d'autant plus que vous avez fait référence à la résistance en évoquant votre histoire familiale. Je suis d'une famille politique assez sensible à cette question. Ma grand-mère figure parmi les Justes parmi les nations, parce qu'elle a risqué sa vie pour sauver des enfants juifs. Non, Éric Zemmour n'est pas une opinion comme une autre. Hier, il était condamné pour la troisième fois pour incitation à la haine raciale. Ses déclarations sur Vichy sont problématiques pour la démocratie française. Évidemment, il a son opinion, qui peut malheureusement être partagée par certains. Prendre la responsabilité de lui donner de la place éditoriale n'est cependant pas comparable à n'importe quelle opinion. Sinon, cela signifierait que les jugements répétés à son égard sur les questions de racisme de comptent pas. En démocratie, je pense que nous pouvons nous accorder sur le fait que le racisme n'est pas une opinion comme une autre, mais qu'elle est un délit. Sur cette question, la banalisation ne me semble donc pas acceptable.

**M. Vincent Bolloré.** – Vous connaissez le mot injustement attribué à Voltaire « *je ne partage pas vos idées, mais je me battrais pour que vous puissiez les exprimer* ». J'ai avec moi un mot du général de Gaulle adressé à mon père : « à Michel Bolloré, en souvenir de notre combat commun ». Sur le plan de la démocratie et du reste, mon ADN va bien. Je vous l'ai dit, Éric Zemmour était présent sur d'autres chaînes. Nous l'avons retiré de CNews, il est sur BFM chaque soir. Pourquoi sommes-nous les seuls à nous le voir reprocher ? Recevez-

vous les responsables de BFM pour leur demander comment ça se passe ? A-t-il ou non le droit de s'exprimer ?

Dans le groupe Canal, le fait politique ne représente même pas 1 % de l'antenne. On ne peut pas assurer indéfiniment que tout ce que nous construisons répond à des volontés politiques. C'est faux, comme il est faux de dire que nous sommes tout puissants. Nous sommes tout petits.

De même, nous ne sommes pas uniquement à la recherche de rentabilité. Je me suis mal exprimé. Au contraire, je pense que nous devons aller vers les contenus et les talents. Ce n'est pas incompatible avec la rentabilité. Si celle-ci est absente, les talents ne pourront pas continuer.

Vous me dites que vous avez protégé la culture française. Vous êtes en train de détruire tout ce que vous avez fait pour le cinéma avec la chronologie des médias. Canal avait du succès avec son cinéma, parce qu'il fallait attendre deux ou trois ans pour voir les films américains ou français sur les plates-formes étrangères. Vous allez maintenant les voir presque en même temps. Nous nous débrouillerons, mais vous ne pouvez pas parler de protection tout en mettant en œuvre les mesures que vous prenez actuellement. Vous faites le contraire de ce qui est nécessaire pour protéger le cinéma français. Vous le détruirez, car vous n'aurez plus que cinq ou dix films importants financés chaque année par les plates-formes, alors que Canal en finance 250.

Enfin, je ne veux pas grossir. Mon ambition est de fêter le bicentenaire du groupe le 17 février, si l'épidémie le permet. J'espère avoir poussé mes successeurs à essayer de défendre la culture française. Ils m'assurent que c'est leur souhait. Vous le disiez plus tôt, on prend toujours des coups. Moi, j'ai la peau abîmée, mais je fais avec. Pour les jeunes qui arrivent, il est un peu compliqué de faire des procès d'intention sur des réalités qui n'en sont pas nécessairement.

**M. Laurent Lafon, président.** – La chronologie des médias ne dépend pas du Parlement, mais d'un accord interprofessionnel validé ou non par le gouvernement.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Vous êtes un grand capitaine de l'industrie. Vous avez affiché des objectifs de rayonnement culturel de la France à l'international. Vous avez enfin indiqué être démocrate-chrétien. Je ne peux qu'être sensible à ce dernier point. Les démocrates-chrétiens savent que l'économie de marché est la base. Ils sont aussi soucieux de l'équilibre.

En termes d'équilibre économique, pensez-vous que les médias audiovisuels devraient pouvoir évoluer vers des médias d'opinion afin de mieux trouver leur public et donc d'assurer leur indépendance ?

Ensuite, que vous inspire l'exemple de télévisions étrangères telles que Fox News ?

Enfin, nous voyons bien que la culture du clash domine aujourd'hui les médias. Ils se tournent donc plutôt vers des éditorialistes clivants, qui apportent aussi parfois une logique d'opinion. Ne pensez-vous pas que nous manquions d'analystes moins clivants, pour donner une vision d'équilibre à laquelle sont sensibles les démocrates-chrétiens ?

**M. Vincent Bolloré.** – Je regarde peu la télévision. Je ne sais que dire sur ce qu’il s’y passe, y compris à l’étranger. J’estime que tant que les fréquences hertziennes appartiennent à l’État, ce dernier devrait en avoir un contrôle absolu. Créer des chaînes d’opinion ne me semblerait pas positif, mais je n’y connais pas grand-chose. Vous l’avez vu, nous ne représentons que 0,1 % des contenus d’opinion. Je peux vous parler de cinéma, de sport ou de séries. Sur le plan de l’information, c’est plus compliqué.

Je ne regarde pas la télévision étrangère. Je ne sais pas comment elle fonctionne. Je vois arriver d’immenses groupes, qui sont pour l’essentiel des plates-formes. Je pense qu’ils sont les dangers. J’ai travaillé avec les grands groupes. Ils sont très forts. Même lorsque j’étais président de Vivendi, je devais tenir compte des actionnaires, parce que je n’étais pas majoritaire. Les concurrents qui arrivent sont américains, avec des actionnaires majoritaires ayant des droits de vote multiples, interdits en France, ou asiatiques, avec une vision politique très claire. Comment s’en défendre ? Je ne sais pas.

**M. Pierre-Jean Verzelen.** – Vous comparez la taille des Gafam et des médias français. Dans la réalité de l’action quotidienne de votre groupe, les voyez-vous vraiment comme vos concurrents, au-delà même de leur taille, par la nature de vos métiers ? Vos concurrents ne seraient-ils pas plutôt des acteurs tels que Bertelsmann ?

Ensuite, quel est votre avis sur le rapprochement de TF1 et M6 ? Ils nous indiquent devoir se regrouper pour être plus forts et concurrencer les Gafam. Croyez-vous à la réalité de cet argument ? Pensez-vous plutôt que ces deux entreprises ont besoin de se regrouper pour réduire leurs coûts de fonctionnement et maintenir leurs marges ? Pensez-vous que ce rapprochement puisse bousculer le marché, notamment en termes de publicité et de répartition des richesses ?

**M. Vincent Bolloré.** – Nos concurrents sont les plates-formes de cinéma ou de séries telles qu’Amazon, Apple ou Netflix, plus que Bertelsmann.

TF1 et M6 sont des groupes français, dont l’essentiel de l’activité se concentre dans notre pays. Nous le sommes nous aussi, mais nous rayonnons essentiellement à l’étranger. Je ne suis pas le mieux placé pour estimer les éventuels problèmes que pourrait occasionner ce rapprochement. Je ne suis pas en concurrence. Vous devriez recevoir Banijay, que nous avons aidé à devenir le numéro 1 mondial des programmes de flux en apportant les centaines de millions d’euros nécessaires. Je ne peux pas vous répondre concernant la télévision gratuite française, que je connais mal.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – M. Hugonet indiquait en début d’intervention que les gens qui réussissent dans notre pays entraînent soit le respect, soit la suspicion. Vous avez tout mon respect, en tant qu’homme s’étant construit et faisant travailler des milliers d’autres hommes.

Cette commission d’enquête a pour objectif de s’interroger sur la concentration des médias. Un certain nombre de chercheurs ou de personnes qui s’intéressent à ce sujet nous ont indiqué qu’ils ne la considéraient pas comme un problème. Pour un certain nombre de mes collègues sénateurs, elle constitue toutefois une vraie question de remise en cause probable de la démocratie. D’ailleurs, des propos tenus ce jour me choquent beaucoup. Ils ne sont absolument pas liés à l’audition de M. Bolloré. Les procès d’intention ne sont pas toujours sains dans les commissions. Certains de mes collègues ont cité M. Zemmour. Je n’en suis pas une fanatique. Pour autant, il a le droit de parler, comme M. Mélenchon. C’est

l'honneur de notre démocratie et de notre diversité d'opinion que de pouvoir formuler l'expression de français. Lorsque nous voyons les scores réalisés par Éric Zemmour dans les sondages, nous devons nous poser des questions sur notre rôle en tant que politiques, plutôt que sur celui de la presse.

Vous dites ne pas être impliqué directement dans la formation des rédactions et le recrutement des journalistes. Je vous crois. Nous nous interrogeons aujourd'hui sur la concentration des grands groupes en ce qui concerne les médias. Nous ne nous posons d'ailleurs jamais la question du pluralisme du service public, qui fonctionne grâce à l'argent des Français. Moi, je me la pose. Vous la posez-vous également ? Pensez-vous que les médias disposent des outils suffisants pour préserver le pluralisme nécessaire, lié à notre démocratie ?

**M. Vincent Bolloré.** – Je le répète, je consomme peu la télévision. Mes journées commencent très tôt et finissent très tard. Je n'ai pas de temps d'absorber tous les contenus, quoique myCanal soit un outil informatique formidable, permettant de récupérer des programmes un peu plus tard. J'ai toutefois l'impression que le pluralisme existe dans notre pays, que tout le monde peut s'exprimer.

Sur le service public, je n'ai rien de particulier à dire. En tant que paratonnerre, j'ai vu passer toutes les critiques possibles. Une revue de presse montrerait sans doute que le service public dit plus de mal que de bien du groupe Bolloré. C'est ainsi, c'est la démocratie. Nous devons l'accepter. Je ne suis pas là pour qu'on me complimente. J'essaie juste de rétablir des faits.

Permettez-moi de diffuser rapidement ma vidéo.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous pouvez peut-être nous l'envoyer. Nous ne sommes pas une salle de projection.

**M. Vincent Bolloré.** – Je souhaitais montrer que lorsque j'en étais président, dans une période compliquée, tout le monde disait du mal de moi sur les antennes de Canal.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous avez montré ce soir encore que vous avez le sens de l'humour, sauf quand il s'exerce à votre encontre. Vous n'avez pas apprécié les Guignols de l'info, et n'avez pas reconduit le programme en 2018. Vous auriez même, dit-on, émis l'idée d'en écrire vous-même les sketches. Le 2 juillet 2020, vous avez licencié Bertrand Chamerois d'Europe 1 après une chronique vous concernant, d'ailleurs plutôt réussie au demeurant. Évoquons également le licenciement surprenant de Sébastien Thoen de Canal+ en novembre 2020 pour une parodie de *L'heure des Pros*, et de Stéphane Guy, pour le soutien qu'il lui a apporté, ou encore le départ de Nicolas Canteloup d'Europe 1 après une chronique vous concernant.

Vous avez développé les raisons profondes de votre investissement dans les médias, communes à d'autres acteurs. La puissance des Gafam ou des Chinois demande de grands groupes pour assurer la concurrence, et, ajoutez-vous, pour défendre la France et sa culture, que vous n'avez pas définie. Vous projetez vous-mêmes des graphiques pour nous montrer la taille des uns et des autres. C'est ce qui n'est pas convaincant. Nous allons continuer à travailler là-dessus. Quand Apple investit 15 milliards d'euros en une année, et que le podium audiovisuel français – vous, mais aussi TF1, M6 ou le service public – investit 5 milliards d'euros en cinq ans, la concurrence en termes de puissance financière et de capacité de production est dérisoire. Vous vous êtes qualifié vous-même de « nain » face à des

géants. La résistance, la défense de notre valeur, est un modèle que nous avons construit avec des régulations pour que la diversité, le pluralisme, l'indépendance, la liberté des médias, la diffusion culturelle, la création puissent être toujours là.

Pour cette raison, j'ai lu la liste de ce que vous contrôlez. C'était long. Cette énumération montrait tout de même que sur le terrain français, cette diversité risque d'être appauvrie quand un même propriétaire contrôle quasiment toutes les maisons d'édition. Nous savons que les propriétaires ont un pouvoir pour favoriser tel ou tel livre. Il en va de même pour la radio, la télévision ou la presse écrite. Il faudrait l'accepter, en espérant que le propriétaire n'abuse pas de son pouvoir. Vous avez essayé de nous convaincre que vous n'interveniez pas, et que vous n'abusiez jamais de ce pouvoir. Or, les faits montrent que quand une rédaction n'est pas d'accord, on lui fait prendre la porte, qu'il y a des interventions pour nommer des gens de la même école de pensée, même si vous dites que vous ne faites pas de politique.

Nous auditionnerons le service public. Toutes les questions sur l'indépendance et le pluralisme de tous les médias seront les bienvenues.

J'ai exposé des faits. Lorsqu'à Europe 1, la rédaction indique partir, car elle ne peut plus travailler avec sa liberté, comme à I-Télé, nous ne pouvons que constater que vous êtes un interventionniste assez direct. Vous le niez.

**M. Vincent Bolloré.** – Sur Europe 1, je n'ai vu aucun journaliste. Personne ne m'a vu. Je ne sais pas comment vous pouvez affirmer que j'ai fait partir des journalistes. C'est ma réputation qui est faite.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Tout est fantasme, tout est réputation. Nous le savons, dans le domaine des médias, l'autocensure par crainte du courroux de l'actionnaire existe. En tous les cas, votre affirmation du fait que vous ne vous souciez en rien de la ligne éditoriale et des contenus des médias que vous possédez ne me convainc pas. Vous avez en outre esquivé des questions qui vous interpellaient concrètement sur le sujet, notamment concernant le départ d'humoristes ou de personnes ayant osé vous critiquer.

Ce n'est pas votre ADN qui est en question. Nous avons tous un respect absolu pour l'histoire de votre famille et pour la Résistance. Ce qui se passe sur les antennes que vous possédez est d'autant plus étonnant. Ce ne sont pas des valeurs de la République. Ce n'est pas une question simple de pluralisme, mais d'actes délictueux condamnés par la justice. Vous n'avez à aucun moment indiqué que vous condamnerez, comme l'a fait la justice, les propos en question d'Éric Zemmour.

**M. Vincent Bolloré.** – Je n'ai pas demandé que vous nous défendiez contre les Gafam. Nous nous débrouillerons. Nous nous adapterons, comme nous l'avons fait au cours des 200 dernières années. Je dis que vous faites absolument le contraire d'une protection. Je suis démocrate et chrétien, assurément. Si votre choix consiste à ouvrir la porte aux Gafam pour détruire Canal, faites ce que vous voulez. Canal se débrouillera, comme il le fait à travers myCanal et les alliances. Maintenant, nous distribuons Netflix et Bein. Nous ne pouvons en faire autrement. Nous ne quémandons pas votre aide.

Concernant TF1 et M6, là aussi, vous décidez souverainement. Il ne faut simplement pas qu'il y ait deux poids, deux mesures.

Je vous l'ai montré, notre taille est minime dans l'intervention politique, bien qu'on fasse beaucoup de bruit autour de nous. Allons-nous grandir ? Je n'en sais rien. Mes successeurs feront un choix.

Du reste, la liberté d'expression est très importante. Toutes les expressions sont à ma connaissance sur le groupe. À nouveau, vous nous faites sur Canal un procès comme si nous étions TF1 ou la 6. Les propos des gens diffusés sur leur antenne comptent. Sur nos chaînes, les sports mécaniques ou le cinéma représentent 99,99 % des contenus visionnés. Quant à Éric Zemmour, il passe sur la 6 ou dans *Le Figaro*. Il était sur I-Télé avant que j'arrive. Il est écrit que je lui téléphone chaque jour, et que je déjeune avec lui tous les mois. Si je ne dis rien, on dit que c'est vrai. Si j'intente un procès en disant que c'est faux, on m'accuse de faire un procès bâillon. J'assume d'être un paratonnerre.

Vous allez recevoir les dirigeants du groupe Canal ou de Vivendi, je l'espère. C'est un groupe patriote, français, dynamique. J'espère qu'il continuera.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci d'avoir répondu à nos questions. Nous ne pouvons visionner votre vidéo, en raison d'un problème de format. Nous la regarderons. Merci.

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

*La réunion est close à 18 h 50.*

**Jeudi 20 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

### **Audition de M. Bernard Arnault, président-directeur général du groupe LVMH Moët Hennessy - Louis Vuitton**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête en recevant ce jour M. Bernard Arnault.

Je rappelle que cette commission d'enquête a été constituée à la demande du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain et a pour rapporteur David Assouline.

Monsieur Bernard Arnault, votre parole publique est rare, notamment sur la situation économique des médias, et la commission d'enquête apprécie que vous ayez pu vous rendre disponible dans des délais relativement brefs pour témoigner devant elle.

Vous êtes président-directeur général et actionnaire majoritaire du groupe LVMH Moët Hennessy - Louis Vuitton, leader mondial de l'industrie du luxe. Je ne peux pas énumérer l'ensemble des marques que vous détenez et qui incarnent la France à l'international ; je citerai simplement Louis Vuitton, Dior, Tiffany, mais également le château d'Yquem, l'un des vins les plus prestigieux du monde.

Ce n'est cependant pas pour cette raison, qui pourrait valoir des journées d'échanges passionnants, que nous vous avons demandé de venir ce jour, mais pour votre engagement dans les médias. Il remonte à 1993, avec le rachat du quotidien économique *La Tribune*, puis l'hebdomadaire *Investir*. En 2007, vous avez cédé *La Tribune* et fait l'acquisition des *Échos*, puis du *Parisien* et du *Parisien Magazine* en 2015, pour constituer la holding *Les Échos Le Parisien* présidée par Pierre Louette, que nous avons entendu le 2 décembre dernier. En plus des titres éponymes, le groupe détient Radio Classique et le mensuel *Connaissance des Arts* – cette présentation n'est pas exhaustive.

Vous incarnez les grands capitaines d'industrie extérieurs aux médias qui choisissent d'y investir, ce qui constitue une spécificité française qui remonte au Second Empire et mérite d'être étudiée. La commission est donc très impatiente de vous entendre aujourd'hui.

Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, monsieur Arnault, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bernard Arnault prête serment.*

**M. Bernard Arnault, président-directeur général du groupe LVMH Moët Hennessy - Louis Vuitton.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, vous m'avez fait parvenir cette invitation pour que je m'exprime sur les médias et leur organisation capitalistique ; je vous en remercie. Ce sujet est assez marginal pour le groupe que je dirige, mais j'espère que mes propos pourront vous éclairer suffisamment. Je ne consacre que peu de temps à cette activité. Néanmoins, depuis le début des années 1990, lorsque j'ai pris la direction du groupe LVMH, j'ai pu approcher la réalité économique des différentes entités et leur fonctionnement, ainsi que leurs difficultés lorsque la conjoncture est délicate ou que leur position concurrentielle est moins pertinente. J'ai pu tirer de ces constatations quelques idées quant au rôle de l'actionnaire ; je suis heureux de vous les présenter brièvement avec mon œil d'entrepreneur, avant de répondre à vos questions.

Tout d'abord, quels sont les contours du groupe de presse propriété de LVMH ? Nous détenons essentiellement quatre titres de presse écrite, *Les Échos*, *Le Parisien*, *Investir*, *Connaissance des arts*, mais aussi des médias audiovisuels autour de la musique classique, dont Radio Classique, Mezzo et medici.tv. S'y ajoutent quelques grands salons comme VivaTech, qui donne à la « tech » française un rayonnement mondial. Cela représente au total plus de 1 600 salariés, 644 cartes de presse, pour un chiffre d'affaires aux alentours de 400 millions d'euros et des pertes malheureusement substantielles.

Cet ensemble s'est constitué lentement, sans plan concerté. Les titres concernés ont été le plus souvent proposés au groupe par leurs propriétaires qui souhaitaient s'en défaire,

soit parce qu'ils avaient échoué à trouver des repreneurs aussi passionnés qu'eux, soit parce qu'ils ne pouvaient plus faire face au besoin régulier de liquidités.

LVMH a ainsi acquis Radio Classique en 1999, alors que Pierre Faure, président de la Société d'applications générales d'électricité et de mécanique (Sagem) – un ingénieur passionné de musique classique – cherchait un repreneur. Le groupe a acquis *Connaissances des arts* en 2000 lorsque la famille qui le détenait a souhaité s'en séparer ; *Les Échos* en 2007 quand le groupe anglais Pearson voulait le vendre et qu'il était alors possible de faire revenir en France le premier journal économique français. Il a acheté *Le Parisien* en 2016 lorsque la famille Amaury a estimé ne plus pouvoir en assumer la lourde charge, et plus récemment, *Challenges*, dont Claude Perdriel, ingénieur qui a fait de la presse une des passions de sa vie et s'est montré très soucieux de trouver des soutiens solides pour son œuvre, a souhaité que LVMH reprenne la part minoritaire du groupe Renault.

Pourquoi le groupe LVMH a-t-il acquis tous ces titres ? Parce qu'ils sont des fleurons, dont le nom résonne dans la culture collective depuis plus de cinquante ou cent ans. Ce sont des références plurielles, diverses, respectées, indissociables des domaines de vie qu'ils couvrent. La vie économique et sa compréhension ne seraient pas les mêmes sans *Les Échos*. La vie quotidienne locale et nationale ne serait pas la même aujourd'hui en France sans *Le Parisien*. La culture des marchés financiers et l'attractivité des entreprises ne seraient pas aussi diffusées dans notre pays sans *Investir*. Et la couverture des événements artistiques ou musicaux ne serait pas aussi riche sans *Connaissance des arts* ou Radio Classique.

Ces titres sont, dans des domaines différents, irremplaçables. C'est la raison pour laquelle LVMH a accepté de temps à autre de conforter tel ou tel ; s'il est une référence incontournable, il nous paraissait nécessaire, dans l'intérêt général, d'œuvrer à sa pérennité. Ces médias auraient-ils survécu s'ils n'avaient pas reçu l'investissement d'un actionnaire comme LVMH ? Vous me permettez d'en douter : compte tenu du nombre de ceux qui ont disparu depuis vingt ans et de l'ampleur des révolutions technologiques actuelles, leur avenir – en dépit de leur qualité – était pour le moins incertain. On assiste en effet depuis une dizaine d'années à un bouleversement mondial et majeur dans ce domaine. Le regard quotidien sur les écrans sociaux planétaires, à travers le smartphone ou les plateformes comme Netflix, remplace la lecture des journaux et la télévision, en particulier chez les jeunes. De plus, la publicité dépensée dans les médias traditionnels est en forte régression au profit de ces nouveaux médias. La pérennité des titres traditionnels est donc loin d'être assurée à terme. Elle le serait encore moins si ces médias n'avaient pas d'actionnaires puissants capables de les aider pour faire face à ce défi structurel fondamental qui nécessite des investissements considérables.

Permettre à des fleurons français de briller, c'est ce qui anime depuis toujours LVMH. Comme vous avez eu l'amabilité de citer quelques noms parmi les 70 maisons du groupe, je n'allongerai pas la liste.

Depuis la création du groupe LVMH, mon équipe a concentré toute son ascension à la construction du premier groupe de luxe mondial autour de ces maisons artisanales prestigieuses, pour l'essentiel françaises. Nous employons aujourd'hui 175 000 personnes dont le monde, dont un peu plus de 40 000 en France. Le groupe anime plus de 100 sites de production, des manufactures artisanales en France. Il est le premier contributeur à l'impôt sur les sociétés (IS) dans notre pays, bien que son chiffre d'affaires soit, à plus de 90 %, réalisé hors de France.

LVMH a également une place importante dans le mécénat, notamment avec la Fondation Louis-Vuitton. Tout cela a été possible en s'appuyant sur quatre valeurs qui animent notre groupe : la créativité et l'innovation ; la recherche permanente de la plus haute qualité ; l'esprit entrepreneurial, indispensable au succès économique et à la motivation personnelle ; enfin, l'engagement sociétal, social, environnemental, qui donne un sens à notre action.

Notre relation aux médias s'inscrit dans cette démarche : investir dans les talents, dans l'innovation, insuffler de la créativité dans leur héritage patrimonial et un esprit de responsabilité dans leur gestion. Même si l'activité médias ne constitue qu'une toute petite partie de la réalité économique du groupe, nos valeurs s'appliquent également à elle. C'est sans doute pour cette raison que, tout au long des dernières décennies, nous avons été sollicités à plusieurs reprises. Nous représentons un ensemble de valeurs qui correspondent à ce qu'attendent les vendeurs, les cadres et les journalistes concernés.

Pour conclure, le rôle de LVMH en tant qu'actionnaire du groupe de presse *Les Échos Le Parisien* consiste essentiellement à accompagner l'adaptation de cette entité face à la concurrence de plus en plus forte des médias numériques planétaires, qui prennent chaque jour plus d'importance pour les lecteurs, les auditeurs, les annonceurs, au détriment des médias plus traditionnels que sont la presse écrite, la radio ou la télévision. Pour ce faire, il s'agit d'aider le groupe *Les Échos Le Parisien* à investir fortement dans les outils d'avenir – le web, le mobile, les nouveaux formats – afin de ne pas se laisser éclipser trop vite par les médias numériques mondiaux, qui sont toujours plus puissants et plus suivis par nos concitoyens. Pour parvenir à être la plus efficace possible sur le plan opérationnel, LVMH a donné à la direction de son pôle Médias, dirigé par Pierre Louette, une totale autonomie, la même qui caractérise la méthode de gestion décentralisée de notre groupe et s'applique à chacune de ses maisons.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci, monsieur Arnault, de cette présentation. Nous passons maintenant aux questions, qui seront l'occasion de revenir sur un certain nombre de points que vous venez d'aborder.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous avez exposé des activités que vous exercez dans le domaine des médias. À l'inverse de l'audition d'hier, ce n'est pas l'ampleur de ces acquisitions qui fait l'objet de votre témoignage devant notre commission d'enquête, car la liste est relativement brève : *Les Échos*, *Le Parisien*, *Investir*, *Radio Classique*, *Connaissance des arts*, *Boursier.com*. Ce qui est en jeu, ce sont des prises de contrôle ciblées répondant, selon d'autres médias, à certaines ambitions.

Vous avez été la première fortune du monde l'espace d'un instant. Votre groupe est puissant, organisé autour de différentes activités et emploie de nombreux salariés dans le monde. Il augmente ses bénéfices de façon incroyable en dépit de la pandémie. Aussi, nous avons du mal à penser que, pour une activité non bénéficiaire et, de surcroît, différente de votre métier, vous choisissiez d'investir dans des médias uniquement en vue de l'intérêt général. Vous devez certainement y trouver une motivation liée à vos activités.

Pourquoi de grands industriels provenant de secteurs très divers comme le luxe, le bâtiment et les travaux publics (BTP), ou encore l'armement, s'intéressent-ils aux médias ? Pouvez-vous nous préciser un peu plus concrètement cet intérêt ? Ce moyen d'influence, que vous appelez le rayonnement, n'est-il pas aussi un moyen de contrôler les critiques figurant dans la presse à propos de vos activités commerciales ?

**M. Bernard Arnault.** – Le groupe LVMH s’intéresse, je le redis, aux fleurons français, auxquels appartiennent ces groupes de presse. Certes, leur déficit est avéré, mais il est extrêmement faible en valeur absolue par rapport à l’ensemble du groupe. Il nous est apparu nécessaire d’investir dans ces médias, et ce dans l’intérêt général. Sinon, certains de ces titres n’auraient peut-être pas survécu.

Je signale que notre groupe n’entretient aucune relation économique avec les pouvoirs publics, puisque plus de 90 % de notre chiffre d’affaires est réalisé hors de France. Je vois mal en quoi une telle activité, qui s’apparente plutôt au mécénat, peut nous donner une influence quelconque concernant la marche de nos affaires. Je sais bien que l’opinion générale tend à considérer que les investisseurs dans la presse sont des hommes de médias désireux d’intervenir. Dans quel but ? En ce qui nous concerne, notre objectif est simplement de faire en sorte que ces entreprises réussissent à redevenir rentables – c’est la première fois que cela se produit pour *Les Échos* depuis dix ans – et que ce petit groupe de presse prospère.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Un certain nombre de reproches ont visé la façon dont vous avez interféré dans des activités de presse. À la suite de la « une » de *Libération*, en septembre 2012, vous avez supprimé l’ensemble de la publicité de LVMH, à savoir 150 000 euros en moins pour le quotidien. En novembre 2017, *Le Monde*, qui enquêtait sur les *Paradise Papers*, a aussi été privé de publicité, pour un total de 600 000 euros. Confirmez-vous ces agissements ?

**M. Bernard Arnault.** – Pour *Le Monde*, c’est faux. S’agissant de *Libération*, avez-vous lu la « une » en question ?

**M. David Assouline, rapporteur.** – Tout à fait.

**M. Bernard Arnault.** – Avez-vous trouvé normal un titre aussi agressif à l’encontre de la première entreprise française, et pour un motif inexact ? Je n’ai en effet jamais eu l’intention de devenir résident fiscal belge. Cette prétendue vengeance est un pur fantasme, d’autant que nous ne faisons quasiment jamais de publicité dans *Libération*, dont les lecteurs ne sont pas nos clients. J’ai effectivement appelé le directeur du journal pour me plaindre que l’une des plus grosses entreprises françaises, son actionnaire et dirigeant soient traités de la sorte. Peut-être trouvez-vous que c’est une bonne chose ?

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je ne suis pas là pour vous dire mon ressenti à ce sujet. Vous avez tout à fait le droit d’être choqué et de déplorer la façon dont la presse traite votre personne ou vos activités. Mais ce que nous examinons aujourd’hui, c’est l’utilisation des médias par la puissance économique ou financière pour interférer sur la liberté de la presse. Il existe d’autres façons de réagir.

**M. Bernard Arnault.** – Avez-vous d’autres exemples ? Car pour *Le Monde*, je le répète, c’est faux. Et sur *Libération*, nous ne faisons pas de publicité. Alors, où est le problème ?

**M. David Assouline, rapporteur.** – Une autre affaire récente a été plus médiatisée. M. Bernard Squarcini a été missionné par votre groupe pour enquêter sur la vie de M. Ruffin lors du tournage de *Merci Patron*. Je ne juge pas, j’énonce des faits actés par la justice, qui a ensuite proposé l’interruption des poursuites moyennant le versement 10 millions d’euros. Confirmez-vous que vous avez accepté cet accord ? Quelles suites avez-vous données à cette affaire au sein de votre entreprise ?

**M. Bernard Arnault.** – C’est bien la justice qui a proposé au service juridique de LVMH cette convention judiciaire d’intérêt public (CJIP). Pour notre part, nous n’avions pas demandé d’accord conventionnel. Et dans le document en question, nous n’avons reconnu aucune culpabilité. Conformément à ce qui a été approuvé par la justice française, je réfute donc toute responsabilité dans ce dossier. Si vous insinuez que nous sommes coupables, monsieur le sénateur, je vous invite à lire la décision de justice.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je n’insinue rien, car je ne suis pas dans un dialogue personnel avec vous. Je vous dis ce qui est, tout en vous donnant la possibilité d’apporter des explications et de réagir. Vous avez donc accepté de donner 10 millions d’euros pour une affaire qui n’est pas un sujet pour vous.

**M. Bernard Arnault.** – Le juge nous a proposé cette transaction afin d’éviter que nous ne soyons pris dans cette affaire à laquelle nous n’avions rien à voir. M. Ruffin est très brillant, mais pour cette personnalité d’extrême gauche, le groupe LVMH est depuis toujours un épouvantail. Pourquoi ? Car nous sommes Français, embauchons et créons des ateliers en France. Comme nous représentons le contre-exemple flagrant de sa stratégie de communication, il est obligé de nous chercher en permanence des poux dans la tête. Il est bien légitime de l’avoir empêché d’assister à une assemblée générale où il avait prévu d’enfariner tout le monde !

**M. David Assouline, rapporteur.** – Nous ne sommes pas sur la même longueur d’onde. Nous examinons les possibles interférences entre la puissance économique et la liberté de la presse. Je n’invente pas les faits dont je parle. Dans cette affaire, M. Ruffin n’accepte pas le jugement, contrairement à vous : si quelqu’un vous attaque alors que les faits sont infondés, vous lui donnez 10 millions d’euros pour éviter un procès. Chacun se fera sa propre opinion ; pour ma part, j’ai eu votre réponse sur ce dossier.

Nous pouvons donc aborder le point suivant de cette audition. Confirmez-vous votre participation au journal *L’Opinion* ?

**M. Bernard Arnault.** – Notre investissement dans ce journal est tout à fait minoritaire.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Votre participation est de 24,8 %.

Comment la régie publicitaire du groupe *Les Échos Le Parisien* agit-elle à l’égard des marques du groupe LVMH ?

**M. Bernard Arnault.** – Comme la régie publicitaire de tout organisme de presse, elle a des relations avec les marques et essaie de les convaincre d’acheter des publicités. À cet égard, Pierre Louette se plaint régulièrement que nos marques n’investissent pas assez dans les magazines du groupe. Les chiffres en témoignent ; je pourrai vous les transmettre.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Quelles sont les raisons qui vous ont poussé à dénoncer en septembre dernier le pacte d’actionnaires qui vous liait à Arnaud Lagardère, autre acteur industriel investi dans la presse ?

**M. Bernard Arnault.** – J’ai soutenu Arnaud Lagardère, mais il avait choisi un autre partenaire pour son organisation capitalistique. Nous étions associés dans une société en commandite. Lorsqu’elle a été transformée en une société anonyme (SA) dont il est devenu président, l’intérêt d’un accord particulier avec lui s’amenuisait.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Ce sujet recoupe l’audition d’hier et celle à venir de M. Lagardère. Vous étiez partisan d’acquiescer chez Lagardère les parts que M. Bolloré a finalement obtenues. Que s’est-il passé ? Pourquoi M. Lagardère a-t-il fait ce choix ? Que pensez-vous de l’offre publique d’achat (OPA) inévitable du groupe Bolloré qui aura probablement lieu le mois prochain sur le groupe Lagardère : Europe1, *Paris Match*, *Le Journal du dimanche* (JDD) et les maisons d’édition ?

**M. Bernard Arnault.** – Arnaud Lagardère m’a contacté il y a deux ans parce qu’il était confronté à un activiste entré dans son capital. Il m’a demandé de le soutenir. Ma société familiale a donc pris des participations dans sa société en commandite. Puis, Arnaud Lagardère a passé un accord, désormais public, avec le groupe de Vincent Bolloré. Notre présence étant devenue moins évidente, nous sommes aujourd’hui un petit actionnaire qui détient 10 % de la SA.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je note une incongruité concernant les aides à la presse. Selon vous, sont-elles distribuées de façon équitable, sachant que votre groupe est de loin le principal bénéficiaire du secteur, deux fois plus que *Le Figaro* et *Le Monde* ?

**M. Bernard Arnault.** – Je ne suis pas un spécialiste de ces calculs. Néanmoins, allouer ces aides en fonction de la solidité ou non du groupe reviendrait à faire de la discrimination. Si des aides sont prévues, elles doivent être attribuées de manière œcuménique. Ou alors on les supprime, ce qui peut aussi se défendre.

**M. David Assouline, rapporteur.** – On peut donner moins à ceux qui en ont le plus et plus à ceux qui en ont le moins.

**M. Bernard Arnault.** – Je suis partisan d’une répartition égale ou de la suppression complète du dispositif.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous avez bien décrit, lors de votre propos liminaire, le contexte économique du secteur des médias, dont la rentabilité est faible. Cela corrobore un certain nombre des témoignages recueillis devant notre commission d’enquête. Vincent Bolloré est le seul à nous avoir dit hier, chiffres à l’appui sur la marge d’Ebitda - *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization* ; en français, bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement –, que la rentabilité opérationnelle était forte dans deux secteurs en particulier, le luxe et les médias, l’automobile et les cosmétiques se situant loin derrière. Ces chiffres ne correspondent pas à votre analyse. Est-il possible de rendre l’activité médias financièrement rentable ?

**M. Bernard Arnault.** – Cela est possible. *Les Échos* sont actuellement à l’équilibre, et nous essayons d’y parvenir pour le reste. Quant au fait que les médias soient le secteur le plus rentable après le luxe, Vincent Bolloré a raison. Mais il fait référence à ces grosses sociétés mondiales de médias, telles que Facebook et Microsoft. Or pourquoi ont-elles été créées aux États-Unis et non en Europe ? On peut toujours prêter des arrières-pensées aux groupes financiers, capitalistes, qui aident les sociétés françaises, mais, depuis le début des années 2000, et même si nous avons un peu plus de start-up qu’avant, l’Europe continue de perdre son leadership ; c’est le problème de fond. Une commission d’enquête sénatoriale sur ce sujet serait très intéressante, et je serai prêt à y participer.

**M. Laurent Lafon, président.** – C’est un vrai sujet, mais ce n’est pas vraiment celui de la présente commission d’enquête. Cela étant, nous devons aussi faire en sorte que de

vrais leaders mondiaux dans le secteur des médias soient d'origine française ou européenne. Tel est précisément l'objet des regroupements opérés ces derniers mois par les dirigeants de TF1 et de M6.

**M. Bernard Arnault.** – Je pense qu'ils ont raison.

**M. Laurent Lafon, président.** – Votre stratégie est assez prudente sur les médias. Cela est compréhensible. On vous prête aussi beaucoup d'intentions. Le nom de votre groupe est cité pour l'acquisition de M6 et du journal *Le Figaro*. Est-ce des options envisageables ? Y avez-vous finalement renoncé ?

**M. Bernard Arnault.** – Nous n'avons pas étudié le dossier de M6, même si nous avons été sollicités. Compte tenu de la taille de notre groupe, nous sommes généralement sollicités lorsqu'il s'agit d'une opération importante.

Quant au *Figaro*, je lis régulièrement, encore hier dans *Le Monde*, que nous aurions fait une offre sur ce titre. Or, je l'ai dit à plusieurs reprises, je le redis ici sous serment, c'est faux ! Il est tout de même étonnant qu'une telle information continue de circuler, alors qu'elle a été clairement démentie. Nous touchons peut-être les limites du système et vous voyez bien aussi les limites de ma capacité d'influence...

**M. Laurent Lafon, président.** – Cela montre peut-être aussi qu'il y a des coups à prendre quand on s'engage dans les médias...

**M. Bernard Arnault.** – J'ai l'habitude de me faire attaquer. La réussite d'un groupe économique français n'est pas nécessairement bien vue dans notre pays, alors qu'un groupe comme le nôtre serait célébré comme un héros dans beaucoup d'autres pays. En France, il vaut parfois mieux rester caché... C'est dommage et je le regrette ! Le groupe emploie beaucoup de monde, je l'ai dit, nous embauchons 10 000 personnes par an, nous sommes le premier contributeur fiscal en France ; pourtant, on nous critique.

Ce fut la même chose pour la Fondation Louis-Vuitton : on nous a beaucoup critiqués, notamment sur le fait que nous aurions monté ce projet pour éviter l'impôt, alors que nous y avons investi près de 800 millions d'euros et que la Fondation organise des expositions exceptionnelles. Tout cela coûte de l'argent, n'est pas rentable. Croyez-vous que faire venir de Russie la collection Morozov – une première ! – se fasse tout seul ? Il me semble que c'est quelque chose de formidable pour la France. Nous avons pourtant été critiqués.

Lorsque j'ai fait un don pour la reconstruction de Notre-Dame, j'aurais pu penser que tout le monde trouverait cela bien, mais non ! Certains disent qu'il aurait mieux fallu que je paye davantage d'impôts.

Cet environnement explique peut-être pourquoi les jeunes, les entrepreneurs ou les chercheurs partent à l'étranger et pourquoi nombre de projets n'aboutissent pas.

J'ajouterai, si je peux me permettre, qu'il en est un peu de même dans le monde politique. Quand je vois à quoi les responsables politiques, par exemple les maires, sont aujourd'hui soumis, il est évident que cela décourage les vocations.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous avez autour de cette table des gens qui ont encore la vocation !

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Monsieur Arnault, si j'en juge par le nombre de photographes qui vous attendaient ce matin, je dirais, si j'osais, que c'est un luxe de vous recevoir...

Vous avez fait référence à votre vision d'entrepreneur et je crois que c'est aussi cela que nous avons besoin d'entendre au sein de cette commission d'enquête. Votre réussite et celle du groupe LVMH sont exceptionnelles et elles sont françaises. Sachez que nombre de Français en ont conscience ! Ces réussites ne tiennent pas d'un miracle, elles viennent d'un travail acharné, de la détermination, de l'intelligence.

Vous avez évoqué les quatre axes de votre stratégie : créativité, haute qualité, esprit d'entreprise, engagement. Vous avez ajouté quelque chose qui nous tient particulièrement à cœur au Sénat : la gestion décentralisée – Dieu sait si notre pays a du mal avec cet aspect des choses ! En tout cas, je crois que les candidats à l'élection présidentielle devraient s'inspirer de ces différents éléments...

Pour revenir au sujet de préoccupation de notre commission d'enquête, la concentration des médias est un sujet économique et le pluralisme un sujet démocratique. Comment concilier la nécessaire recomposition du marché des médias et la non moins nécessaire préservation du pluralisme ?

**M. Bernard Arnault.** – Il faut d'abord rappeler que, dans notre pays, les médias sont libres. Si un journaliste veut publier un article négatif sur le Président de la République, le Premier ministre ou un responsable politique ou économique, il peut le faire, si tant est, naturellement, que cet article ait quelque fondement. La liberté de la presse et de la communication est assurée en France.

Ensuite, il ne faut pas exagérer l'impact que peuvent avoir les opérations de rapprochement – je pense, par exemple, au projet de rapprochement entre TF1 et M6. Je ne vois pas en quoi de telles opérations pourraient affecter la liberté de la presse, qui est une liberté fondamentale, ou l'esprit français. Il y aurait de telles protestations dans le cas contraire que cela ne marcherait finalement pas.

À l'inverse, trop accroître la réglementation – la France est déjà championne en ce domaine – n'est pas favorable en soi à la prise d'initiative. Je veux être prudent, car il ne me revient pas de vous dire ce qu'il faut faire et le secteur des médias n'est pas ma spécialité, mais ajouter une nouvelle couche de réglementation ne pourra que freiner les initiatives.

Il me semble que nous devons tout faire pour favoriser l'apparition et le développement des nouveaux médias en France et en Europe. Je vois bien avec mes enfants que les jeunes ne lisent pas les journaux et qu'ils ne regardent pas la télévision ; ils regardent leurs écrans ! L'âge moyen des gens qui regardent la télévision ne cesse d'augmenter.

J'ajoute que le secteur de la publicité a beaucoup changé en dix ans. Dans notre groupe, nous avons largement basculé les crédits de publicité des médias traditionnels vers internet, qui représente dorénavant la moitié de nos investissements en la matière. Les magazines sont au bord de la catastrophe économique.

Il faut donc faire très attention, si l'on veut ajouter une nouvelle réglementation extrêmement contraignante.

**M. Michel Laugier.** – Cela fait particulièrement plaisir dans l’ambiance actuelle plutôt morose, aggravée par le contexte pandémique, de recevoir des personnes qui font rayonner la France dans le monde. Notre commission d’enquête nous permet de recevoir beaucoup de grands noms de l’industrie française : Vincent Bolloré, Arnaud Lagardère, Xavier Niel, Patrick Drahi, vous-même, etc. Qu’est-ce qui attire tous ces grands industriels dans le secteur des médias ?

Vous avez vous-même évoqué les changements d’usages qui sont à l’œuvre. On n’écoute plus la radio, on ne regarde plus la télévision de la même façon. Avez-vous des ambitions en la matière ? Vous nous avez répondu en ce qui concerne M6 et *Le Figaro*, mais d’autres projets vous intéressaient-ils ?

Vous avez aussi évoqué le développement actuel de plateformes planétaires. Ne pourriez-vous pas être intéressé par le fait de créer une telle plateforme ?

**M. Bernard Arnault.** – Qu’est-ce qui attire les investisseurs dans les médias ? En ce qui nous concerne, ce sont des propositions qui nous sont faites. On nous sollicite. C’est ce qui s’est passé avec Arnaud Lagardère ou, plus récemment, quand mon ami Claude Perdriel cherchait un acheteur pour la participation minoritaire détenue par Renault dans *Challenges*. Claude Perdriel préférerait certainement que l’acheteur soit quelqu’un avec lequel il a une relation de confiance et pour lequel l’estime est réciproque.

Dans notre groupe, il s’agit d’un long processus et la part des médias reste extrêmement petite. Ce n’est pas du tout la même chose, lorsque nous cherchons des entreprises pour développer le groupe au niveau mondial. Je prends l’exemple de Tiffany, une entreprise américaine, l’une des premières marques mondiales de joaillerie que nous avons rachetées l’an dernier : je consacre beaucoup plus de temps sur ce type de projet que sur les opportunités dans le secteur des médias.

Pour l’avenir, tout dépend des projets qui nous seront proposés et vous savez bien que, dans le monde économique, nous ne pouvons pas évoquer ce type de projets à l’avance, que ce soit devant une commission d’enquête parlementaire comme la vôtre ou devant les actionnaires. Je vous confirme néanmoins que M6 et *Le Figaro* ne figurent pas dans la liste de nos projets.

Vous m’avez ensuite interrogé sur l’idée de lancer une nouvelle société. Sachez que nous participons depuis longtemps au lancement et au développement de nombreuses start-up. Vous ne le savez peut-être pas, mais mon groupe familial détenait près de 20 % de Netflix à l’origine – à l’époque, son *business model* était d’ailleurs fort différent, puisqu’il s’agissait de louer des DVD à distance, ils se sont tournés ensuite vers la vidéo à la demande.

Je peux participer à ce type de projets *via* mon groupe familial, mais pas les développer moi-même. Je ne peux pas prendre la place des créateurs ; ce sont eux qui doivent avoir l’idée et la flamme. Ce qui compte dans la réussite d’une start-up, c’est l’idée d’origine, mais aussi l’exécution du projet ensuite. Rappelez-vous, quand Mark Zuckerberg a créé Facebook, plusieurs autres entrepreneurs ont eu la même idée et se sont lancés en même temps. Facebook est la seule qui ait marché, parce que la mise en œuvre a été parfaite.

Comme dans mon groupe, il faut d’abord une idée et un créateur, génial, puis une exécution parfaite. En tout cas, ce domaine m’intéresse beaucoup. Nous sommes d’ailleurs

actionnaires de la plus grosse licorne française, Back Market, qui vend par internet des téléphones reconditionnés – il y a donc un côté écologique.

Même si tout cela m'intéresse, je ne vous garantis pas de faire un Facebook français...

**Mme Monique de Marco.** – Monsieur Arnault, je vous remercie pour cet investissement dans Back Market. Nous devons valoriser le recyclage et le reconditionnement.

Je voudrais d'abord revenir sur la transaction judiciaire que votre groupe, LVMH, a acceptée moyennant la condamnation pour espionnage sur le journal *Fakir*. Il se trouve qu'aucun journal dont vous êtes propriétaire, que ce soit *Les Échos* ou *Le Parisien*, n'a relayé cette information. Peut-on considérer cela comme une forme d'autocensure ou est-ce un non-événement ?

Ensuite, votre groupe de presse a capté, en 2019, 24 % des aides directes à la presse, donc la part du lion, alors que vous critiquez souvent l'intervention de l'État ou les emplois publics. N'y voyez-vous pas une contradiction ?

**M. Bernard Arnault.** – J'ai déjà répondu, me semble-t-il, à votre question relative aux aides à la presse : elles sont réparties en fonction de critères qu'on peut naturellement critiquer ou réformer, mais il ne me revient pas de régler cette situation.

En ce qui concerne le fait que les journaux du groupe n'ont pas cité l'accord transactionnel, je n'en sais rien. Il me semble vraiment que c'est un non-événement. Posez la question aux rédactions concernées !

**Mme Monique de Marco.** – Ce n'est donc pas de la censure ?

**M. Bernard Arnault.** – Je ne me suis pas occupé de cette question et je n'ai aucun commentaire à faire.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Monsieur Arnault, vous êtes à la tête du plus grand groupe industriel de luxe dans le monde, que vous avez patiemment construit avec, comme tous les capitaines d'industrie, une vision stratégique. En ce qui me concerne, je suis fière que vous ayez ainsi bâti un empire de la culture française qui rayonne dans le monde. Malheureusement, en France, la réussite n'est pas toujours, ou rarement, vue d'un bon oeil ; elle est encore moins admirée ou citée comme exemple.

**M. Bernard Arnault.** – Merci beaucoup !

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Notre commission porte sur les liens entre la concentration des médias et la démocratie. Pensez-vous que vous seriez attaqué de la même manière, si vous n'aviez pas d'activités dans les médias ?

**M. Bernard Arnault.** – Je pense que je suis critiqué, malheureusement, en contrepartie de la réussite du groupe. Et les médias, je l'ai dit, y contribuent pour une somme négative...

Il ne faut pas exagérer : les critiques ne sont pas générales. Néanmoins, pour certains, il est presque mauvais de constater la réussite d'une entreprise française, alors même

que nous créons des emplois, que nous développons l'artisanat, que nous contribuons à la formation de milliers d'artisans, ce qui permet de conserver ces métiers en France – je rappelle d'ailleurs que nous avons créé un institut des métiers d'excellence.

LVMH est la première entreprise européenne, mais elle n'est pas si grosse à l'échelle mondiale – nous sommes plus petits que les géants dont nous parlons ce matin, comme Facebook.

Une partie de l'opinion voit notre réussite comme un élément extrêmement positif, mais il faut reconnaître que certains sont dérangés par les succès français. De ce point de vue, il me semble que détenir des médias est assez indifférent.

**M. Julien Bargeton.** – Monsieur Arnault, je suis sénateur de Paris et je vous adresse toutes mes félicitations pour la Fondation Louis-Vuitton et les très belles expositions qu'elle organise. C'est un énorme atout pour notre capitale.

En octobre dernier, la société des journalistes des *Échos* a demandé au directeur de la rédaction que la mention « propriétaire des *Échos* » soit systématiquement apposée quand sont cités votre groupe, LVMH, votre holding ou les différentes filiales. Cette règle provient d'une charte éthique adoptée il y a une dizaine d'années et manque parfois de visibilité. Que pensez-vous de ce type de chartes ? Que fait votre groupe pour les rendre plus visibles ? Trouvez-vous normal qu'on indique à chaque fois vos fonctions, lorsque vous êtes cité dans un article ?

*Le Parisien*, que vous possédez depuis 2015, ne s'est pas doté d'une charte de ce type. Ne pensez-vous pas qu'il serait plus simple et plus lisible qu'on rappelle que vous êtes propriétaire du journal à chaque fois que vous y êtes mentionné ? Cela permettrait peut-être d'éviter certains débats dont des collègues se sont fait l'écho ce matin.

**M. Bernard Arnault.** – Le principe dont vous parlez s'applique également dans *Le Parisien*. Quand on y parle du groupe LVMH ou qu'on cite mon nom, la référence à l'actionnaire est mentionnée, ce qui me semble tout à fait normal. Je suis d'accord avec ce type de précision et je pense que c'est ce qui est fait.

**Mme Sylvie Robert.** – Les phénomènes de concentration dont nous parlons ne sont pas nouveaux, mais ils prennent de l'ampleur et posent des questions en termes de pluralisme et de démocratie. C'est pour cette raison que nous avons demandé la création de cette commission d'enquête.

Lors de nos auditions, plusieurs motivations ont été identifiées : économiques bien sûr, mais aussi idéologiques ou politiques. En ce qui vous concerne, vous nous dites qu'il s'agit de répondre à des propositions qui vous sont faites et que vous souhaitez « sauver » – c'est le terme que vous employez – des fleurons français.

Parallèlement, on assiste au développement de grandes plateformes et à d'importantes évolutions dans les usages.

Vous nous avez dit au sujet de la fusion entre TF1 et M6 : « je pense qu'ils ont raison ». Par conséquent, selon vous, il faut procéder à davantage de concentrations pour pouvoir lutter contre les grandes plateformes numériques – c'est le principal argument avancé en faveur de cette fusion. Avons-nous encore les capacités de lutter contre ces plateformes ? Faut-il nécessairement devenir de plus en plus gros ?

Au contraire, ne faudrait-il pas inventer un autre modèle pour répondre à notre attachement au pluralisme et à la diversité ? Dans le secteur de la musique par exemple, des décisions ont été prises dans ce sens. Ne pourrions-nous pas augmenter les garanties qui existent déjà ? Comment revoir le modèle économique de la presse pour valoriser le contexte que nous connaissons et qui, vous l'avez dit, est mondial ? En tant que législateurs, nous sommes évidemment intéressés à entendre vos réponses à ces questions.

**M. Bernard Arnault.** – La télévision classique est confrontée à l'émergence d'une concurrence internationale avec de nouveaux acteurs comme YouTube ou Netflix. Face à cela, quel est l'inconvénient d'une concentration ? J'imagine que vous pensez qu'il pourrait y avoir un problème en ce qui concerne les journaux télévisés, mais de ce point de vue – et je ne suis pas là pour défendre TF1 –, TF1 et M6 sont complémentaires, puisque TF1 est en tête dans ce domaine, alors que M6 n'est pas très fort. Comme on le dit souvent, l'union fait la force ! Il est donc préférable pour lutter contre ces nouvelles plateformes de réunir les efforts plutôt que d'avoir deux entités séparées.

Aujourd'hui, ce qui intéresse le plus les téléspectateurs, ce sont le sport et le cinéma. Il faut donc disposer de moyens de plus en plus importants. Il faut bien avoir en tête qu'Amazon est entrée sur le marché de la retransmission des matchs de football. Est-ce que la formule 1 ne doit être diffusée que sur des canaux étrangers ? Plus un groupe de télévision a les moyens d'investir, plus il peut faire face à cette concurrence. Je ne connais pas bien ce secteur, mais il me semble, en tant qu'entrepreneur, que c'est ainsi qu'il faut raisonner.

Je rappelle que de moins en moins de jeunes regardent le journal télévisé et que ce phénomène devrait s'accroître dans les années à venir. Vos craintes ne sont donc peut-être pas si fondées. Vous avez raison de dire que nous devons être attentifs à la défense de la démocratie, mais la France est un pays de grande liberté.

**M. Bernard Fialaire.** – La concentration des médias présente un risque pour la pluralité de l'information, pour la création française et pour le rayonnement de celle-ci. Vous parlez de mécénat. D'autres pensent que le secteur des médias peut être profitable. Pouvons-nous continuer de défendre la culture française ? L'internationalisation ne risque-t-elle pas de la diluer ? Doit-on passer uniquement par du mécénat pour continuer à faire vivre notre culture ?

**M. Bernard Arnault.** – Il est évident qu'il faut que les médias participent au développement de la culture française. C'est d'ailleurs le cas aujourd'hui, puisque les chaînes ont des obligations en la matière – c'est notamment le cas de Canal+ pour le cinéma.

Pour autant, il est difficile de faire face au succès des grands films américains et nous n'allons pas les interdire...

Dans nos métiers aussi, il existe une concurrence dans la création. Nous promovons des marques qui sont françaises, pour la plupart d'entre elles, et qui ont un succès extraordinaire auprès de la clientèle internationale, qu'elle soit américaine, chinoise, japonaise, etc. Cependant, il arrive que nos créateurs aient une nationalité étrangère. C'est le cas aujourd'hui chez Christian Dior, où la créatrice qui est italienne réussit à faire atteindre à la marque un niveau de désirabilité exceptionnel ; c'était déjà le cas il y a une dizaine d'années avec John Galliano, un Anglais qui a apporté un souffle créatif formidable. Dior est pourtant resté une marque française !

Il est probablement plus difficile de faire la même chose dans le cinéma à cause de la langue. J'ajoute, même si ce n'est pas notre sujet, que nous devrions essayer de développer notre langue en Europe, en particulier dans les institutions communautaires où l'anglais est resté dominant malgré le Brexit.

**M. Pierre Laurent.** – En préambule, je voudrais quand même faire remarquer - nous avons déjà abordé cette question hier en recevant M. Bolloré - qu'il n'y a pas, d'un côté, les Français qui aiment les réussites françaises et, de l'autre, ceux qui ne les aiment pas... Je ne croise pas tous les matins des Français qui n'aiment pas la réussite française !

En revanche, en France, nous avons la passion de l'égalité. Or il se trouve que des gens gagnent énormément d'argent, tandis que d'autres ont du mal à vivre. On peut aimer les réussites françaises, tout en pensant que cela ne doit pas se résumer au CAC40 et que M. Arnault devrait payer l'impôt de solidarité sur la fortune. Il n'y a pas de contradiction !

**M. Laurent Lafon, président.** – Ce n'est pas tout à fait l'objet de notre commission d'enquête...

**M. Pierre Laurent.** – Certes, mais il ne me semble pas inutile de mettre les points sur les i.

En ce qui concerne la convention judiciaire que vous avez signée, sujet que vous semblez balayer d'un revers de la main, je m'étonne quand même que vous ayez accepté de payer 10 millions d'euros pour éteindre la procédure judiciaire, ce qui constitue malgré tout beaucoup d'argent, même si nous n'avons probablement pas la même échelle en la matière. Pourtant, vous semblez certain de l'innocence de votre groupe. Si vous étiez si sûr de vous, pourquoi avoir accepté de payer cette somme ?

S'agissant de la concentration dans les médias, le problème, monsieur Arnault, c'est que vous n'êtes pas la seule fortune à être propriétaire de journaux et que le nombre de ces propriétaires est très réduit – vous, M. Bolloré, M. Drahi, M. Niel. Ainsi, quelques grandes fortunes possèdent l'essentiel du paysage médiatique français, ce qui leur octroie une influence importante.

Vous ne pouvez pas évacuer comme vous l'avez fait la question des aides à la presse, car en cas de réforme les groupes, dont celui que vous possédez, donnent évidemment leur avis. Si tous les groupes disent qu'il ne faut pas réformer les aides à la presse, elles ne le seront pas ! Or, aujourd'hui, le système est profondément inégalitaire et d'autres règles pourraient être mises en place. Ainsi, nous pourrions décider d'augmenter les aides aux quotidiens dont les ressources publicitaires sont faibles, puisque nous savons bien que la publicité est une arme économique très puissante vis-à-vis des journaux.

Vous avez nécessairement un avis sur ces questions et vous avez de toute manière une influence au travers de votre groupe. Faut-il réformer les aides à la presse ? Faut-il renforcer les lois anti-concentration ? Faut-il réformer la répartition de la publicité qui fait vivre des titres de presse ou dont l'absence les fait mourir ? Vous êtes un acteur de ce secteur, même si vous nous dites, comme plusieurs autres personnes que nous avons auditionnées, que vous ne représentez pas grand-chose... Même si chacun d'entre vous était vraiment tout petit, comme vous le dites tous, vous n'êtes que quatre ou cinq à tout posséder ! Nous devons nous pencher sur les règles actuelles, qu'il faut changer, car le paysage démocratique se rétrécit et

le nombre de titres diminue. C'est une question de pluralisme et de confiance de nos concitoyens.

Vous ne pouvez pas nous dire uniquement que nous devons faire confiance à quelques grands champions qui vont résoudre tous les problèmes. Le mécénat ne suffira pas à faire vivre durablement le pluralisme !

**M. Bernard Arnault.** – M. Laurent a parlé, en introduction de son propos, de fortune. Je voudrais rappeler que l'essentiel de ce que recouvre ce terme correspond à des actions du groupe LVMH. Et il est vrai que, grâce à ses 175 000 employés, dont plus de 40 000 en France, à ses 100 sites industriels français de manufactures artisanales, à ses 500 sous-traitants, le cours a beaucoup progressé. Cela est dû aux équipes et à un travail de quarante ans ! En tout cas, tout cela n'est pas sur mon compte en banque... Ces actions servent à l'outil industriel et font partie de l'actif économique français. Je n'ai pas gagné au loto... Il ne faut pas mélanger les situations !

LVMH est probablement la plus belle entreprise de notre pays et elle fait la fierté de ses employés, qui ont souvent une rémunération supérieure à ce qu'ils pourraient trouver dans leur bassin d'emploi. Le travail que nous proposons est très valorisant. La richesse dont vous parlez est un outil industriel.

En ce qui concerne le paiement des 10 millions d'euros, il s'agit d'une demande de la justice. Nous avons accepté, parce que nous avons été reconnus non coupables et que nous ne voulions pas nous laisser embarquer dans un procès qui aurait duré des années.

**M. Pierre Laurent.** – Il n'y aura pas de jugement ! Vous avez éteint la procédure judiciaire.

**M. Bernard Arnault.** – Ce procès aurait duré plusieurs années et le nom du groupe y aurait été mêlé, ce que nous avons voulu éviter. Nous n'avons rien à nous reprocher. J'ajoute qu'une procédure judiciaire est toujours en cours dans ce dossier. La somme dont vous parlez est abordable à l'échelle du groupe.

S'agissant de la question de la concentration dans les médias, les actionnaires sont très utiles pour assurer l'avenir des médias dont ils sont propriétaires. En ce qui nous concerne – je pense que Pierre Louette vous en a parlé –, nous essayons de faire basculer nos journaux dans l'ère numérique pour qu'ils puissent résister à l'énorme concurrence des médias américains et s'adapter aux nouveaux usages. Cela nécessite beaucoup de moyens. Je prends un exemple : lorsque nous sommes devenus propriétaires du *Parisien*, le journal n'avait quasiment aucun abonné numérique, ils sont aujourd'hui près de 40 000 et les chiffres progressent très vite. J'ajoute que les abonnements numériques rapportent beaucoup moins que les abonnements à l'édition papier.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – L'objet de notre commission d'enquête est de « mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie ». Je me permets de le rappeler, parce que certains sujets qui ont été abordés me semblent parfaitement étrangers à cet objet.

Nous sommes nombreux à être conscients que nous avons besoin d'investisseurs et de capitaines d'industrie pour faire rayonner la France.

Plusieurs personnes que nous avons auditionnées disent que la concentration a une utilité pour résister aux géants de l'internet et pour promouvoir les valeurs démocratiques françaises à l'étranger, mais en France, beaucoup de personnes ont peur de ces phénomènes de concentration. Comment concilier les choses ? Comment apporter des garanties pour permettre une certaine concentration, tout en défendant l'indépendance des rédactions ?

Par ailleurs, que nous manque-t-il en France et en Europe pour résister à ces géants ?

**M. Bernard Arnault.** – Je ne suis pas législateur et il m'est difficile de vous répondre. Chaque média a une ligne. Par exemple, *Les Échos* défendent l'économie de marché ; en tant qu'actionnaires, nous avons adhéré à cette ligne, mais c'est la rédaction qui la met en œuvre et la fait vivre. Au *Parisien*, la ligne est plus généraliste, elle est populaire et œcuménique, si je puis dire ; les lecteurs s'intéressent essentiellement au sport et aux faits divers – cette partie du journal est d'ailleurs très bien réalisée. En tout cas, c'est la rédaction qui est responsable.

Il faut bien sûr éviter que la ligne change radicalement et que l'actionnaire, par exemple en raison de réglementations diverses et variées, ne puisse pas intervenir. Si *Le Parisien* venait, demain, à défendre des thèses d'extrême droite ou d'extrême gauche ou *Les Échos* l'économie marxiste, ce qui plairait peut-être à M. Laurent, je serais évidemment gêné et il faudrait que l'actionnaire puisse, s'il le souhaite, réagir. Il faut donc des garde-fous.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Que manque-t-il à la France pour résister aux géants de l'internet ?

**M. Bernard Arnault.** – La seule manière de résister est d'augmenter la présence sur internet de tous les médias et de faire en sorte que les Français investissent dans les start-up, en espérant que nous ne raterons pas la prochaine vague, celle qui s'ouvre avec le métaverse et le NFT – *non fungible tokens*.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous avez mentionné une personne qui avait dû faire face au changement de ligne éditoriale du média dont elle était actionnaire. On mentionne souvent ce risque à propos de CNews. Si quelqu'un utilisait le fait d'être actionnaire d'un média pour y développer une ligne éditoriale extrême, comprendriez-vous que le régulateur intervienne de manière plus marquée qu'il ne le fait aujourd'hui ?

**M. Bernard Arnault.** – Cela nécessiterait de faire preuve d'une grande prudence, car l'effet pourrait être contre-productif. Il faut quand même que l'actionnaire puisse réagir en cas de changement de ligne éditoriale et ne se retrouve pas pieds et poings liés.

Si je lançais un journal et que j'en prenais la tête, la situation serait différente. En l'occurrence, la direction du journal *Les Échos* est complètement indépendante. Je ne vois que très rarement Pierre Louette.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Ce n'est pas parce que nous exerçons un droit de critique que nous essayons de dévaloriser de manière systématique la réussite française. Je suis très fier du rayonnement de la France dans le monde. Il faut en finir avec la petite musique selon laquelle on se montrerait particulièrement critique en France. Cela existe dans toutes les démocraties, y compris aux États-Unis. Seuls les dictatures ou les régimes très autoritaires étouffent toute critique des puissants.

Nous voulons faire en sorte que le secteur de la presse, de l'audiovisuel et de la création soit puissant dans un monde où la concurrence est rude, tout en conservant le système démocratique d'une presse diversifiée et d'un audiovisuel régulé, qui font la force du modèle français.

Comment concilier la tendance à la concentration qui se développe sous l'impulsion des géants du net et le pluralisme lié au foisonnement des petites entités qui doivent aussi pouvoir vivre ?

Je suis très étonné des réponses que vous avez faites à Pierre Laurent et à moi-même. Dans le journal *Le Monde*, il est précisé que « le groupe de Bernard Arnault reconnaît les faits et accepte de régler au Trésor public une amende de 10 millions d'euros pour l'extinction de la procédure judiciaire ». Or vous avez dit exactement l'inverse.

**M. Bernard Arnault.** – C'est la deuxième erreur de ce journal que nous notons aujourd'hui. Nous n'avons jamais reconnu de culpabilité.

**M. David Assouline, rapporteur.** – L'article ne parle pas de « culpabilité », mais de « faits ». Les déclarations de vos représentants vont dans ce sens. Elles laissent entendre que le ménage a été fait dans la maison et que les faits sont anciens...

**M. Bernard Arnault.** – Il n'y a aucune culpabilité de LVMH, raison pour laquelle nous avons signé le document.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous avez dit être entré dans le secteur de la presse à un moment où les titres étaient en difficulté et où l'on faisait appel à vous. Or, au printemps dernier, vous avez fait une proposition pour racheter le *JDD* et *Paris Match*. Le confirmez-vous ?

**M. Bernard Arnault.** – Mes équipes ont probablement examiné des possibilités, mais nous n'avons jamais fait de propositions.

**M. David Assouline, rapporteur.** – La proposition était de 80 millions d'euros. Vous le confirmez ?

**M. Bernard Arnault.** – Non.

[A l'issue de l'audition, M. Bernard Arnault est revenu sur sa réponse à cette question du rapporteur. Par courrier en date du 20 janvier adressé au président de la commission, et joint au présent compte rendu, M. Bernard Arnault a indiqué que son groupe avait bien formulé une offre unilatérale de rachat du *JDD* et de *Paris Match* le 2 avril 2021, offre demeurée sans suite. A l'occasion de sa réunion du 21 janvier, la commission d'enquête lui a donné acte de cette correction.]

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous vous remercions d'avoir partagé avec nous la vision qui est la vôtre.

*La réunion est close à 12 h 10.*

LVMH

LE PRÉSIDENT

Paris, le 20 Janvier 2022

Monsieur le Président,  
Monsieur le Sénateur

Je fais suite à mon audition du 20 janvier 2022 en qualité de Président directeur général du Groupe LVMH Moët Hennessy – Louis Vuitton devant la Commission d'enquête du Sénat relative à la concentration des médias.

Je souhaite rectifier une réponse apportée à la dernière question du rapporteur de votre Commission, le Sénateur David Assouline, au sujet d'une éventuelle offre relative au rachat des titres Journal du Dimanche et Paris Match.

Mes services m'ont en effet indiqué qu'une offre unilatérale a été formalisée le 2 avril 2021 pour le rachat de ces deux titres, à la suite de différentes réunions qui se sont tenues entre les équipes de Lagardère et du Groupe Les Echos sous l'égide de différents conseils.

Cette offre confidentielle, soumise à la confidentialité des affaires, a été sans suite.

Je vous prie de bien vouloir agréer l'expression de ma haute considération.

Bien cordialement,



Bernard Arnault

LVMH Moët Hennessy – Louis Vuitton SE au capital de 151 427 201,70 euros / 775 670 417 R.C.S. Paris / APE 7010Z  
TVA FR 81775670417 / Siège Social: 22, Avenue Montaigne 75282 PARIS, Cedex 08 / +33 (0)1 44 13 22 22 / [www.lvmh.com](http://www.lvmh.com)

**Vendredi 21 janvier 2022**

**- Présidence de M. Laurent Lafon, président -**

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

### **Déclaration liminaire sur l'audition de M. Bernard Arnault**

**M. Laurent Lafon, président.** – Hier, lors de son audition, M. Bernard Arnault nous a indiqué, à la suite d'une question de notre rapporteur, David Assouline, qu'il n'avait pas formulé d'offre pour la reprise du *Journal du Dimanche* et de *Paris Match* auprès du groupe Lagardère.

Immédiatement après l'audition, il a pris contact avec moi pour m'informer d'une erreur à ce sujet et confirmer les propos du rapporteur. Une offre unilatérale avait bien été

transmise au groupe Lagardère, mais était restée sans suite. M. Bernard Arnault nous a adressé dans l'après-midi une lettre reconnaissant cette erreur.

En accord avec le rapporteur, je vous propose de lui donner acte de cette correction d'une déclaration réalisée sous serment. Le compte rendu ne sera pas modifié, mais nous ferons un renvoi à la correction effectuée dans la journée par M. Bernard Arnault.

En conséquence, aucune poursuite judiciaire ne sera engagée sur ce fondement par la commission d'enquête.

Avez-vous des observations à formuler à ce propos ?...

**M. David Assouline, rapporteur.** – Il me semble en effet que le compte rendu d'une réunion de commission d'enquête doit faire fidèlement état des propos tenus et qu'il ne peut pas être modifié, mais nous pouvons y joindre la lettre qui nous a été adressée.

**M. Laurent Lafon, président.** – En effet, c'est ce que je vous propose de faire.

*Il en est ainsi décidé.*

**Audition de M. Nicolas Beytout, fondateur de *L'Opinion*, M. Éric Fottorino, cofondateur de *Le 1 hebdo*, M. Edwy Plenel, président et cofondateur de Mediapart, et Mme Isabelle Roberts, présidente du site d'information Les Jours**

**M. Laurent Lafon, président.** – Avec le rapporteur, David Assouline, nous avons souhaité consacrer une table ronde aux nouveaux médias, qui ont été créés dans des circonstances certes diverses, mais qui témoignent tous, à leur manière, du dynamisme de la presse dans notre pays.

Monsieur Edwy Plenel, vous avez été directeur de la rédaction du quotidien *Le Monde* entre 1996 et 2004, puis vous avez fondé le site web d'information Mediapart en 2008 qui se singularise en particulier par son engagement et des investigations au long cours, quelques-unes ayant particulièrement marqué l'actualité politique. Mediapart a inauguré le concept d'un site d'information payant, alors que la gratuité était à l'époque le modèle dominant. Vous revendiquez aujourd'hui près de 220 000 abonnés et votre pari économique semble gagné, puisque votre parution dégage des bénéfices. Je précise que, à partir de l'été 2019, Mediapart a changé sa structure de gouvernance afin que la totalité des parts du média soit détenue par un fonds à but non lucratif. Vous pourrez peut-être nous dire un mot de votre modèle de développement.

Monsieur Éric Fottorino, vous avez dirigé la rédaction du *Monde* de 2007 à 2011, soit quelques années après M. Plenel. Votre départ a été particulièrement commenté, et vous l'avez évoqué dans votre ouvrage paru en 2012 et intitulé *Mon tour du « Monde »*. Depuis cette date, vous n'êtes pas resté inactif, puisque vous avez notamment fondé l'hebdomadaire à succès *Le 1*, ainsi que des trimestriels comme *America*, dont la parution s'est achevée en août 2020, ou *Zadig*. Ces deux dernières publications ont inauguré en France les « mook », un objet éditorial à mi-chemin entre le livre et la publication de presse.

Monsieur Nicolas Beytout, vous avez dirigé les rédactions des *Échos* entre 1996 et 2004 et du *Figaro* entre 2004 et 2007. Vous avez également été président du groupe de médias de LVMH de 2007 à 2011. En 2013, vous avez créé le quotidien *L'Opinion*, à propos duquel vous aviez alors dit : « La ligne éditoriale de mon journal sera libérale, probusiness et proeuropéenne. » Le capital de votre journal n'est pas officiellement connu, vous pourrez peut-être nous en parler. En 2019, vous avez racheté *L'Agefi*. En plus de votre regard sur la concentration des médias, vous pourrez nous éclairer sur le modèle économique qui est le vôtre.

Madame Isabelle Roberts, vous êtes présidente du site web d'information Les Jours. Ce site, qui a été créé par des anciens du journal *Libération* en 2016, repose sur un modèle d'abonnement. Votre particularité éditoriale consiste à traiter les sujets sous forme de feuilleton, que vous dénommez « Obsessions ». Vous consacrez depuis cinq ans une de ces « Obsessions » à Vincent Bolloré, que nous avons auditionné mercredi dernier, dans une série intitulée « L'Empire », qui compte plus de 170 épisodes à ce jour. En plus des conditions de développement propres à votre média, vous pourrez peut-être nous apporter quelques informations sur ce sujet.

Nous vous remercions tous les quatre d'avoir pu vous rendre disponibles. Nous nous interrogeons en particulier sur deux points.

D'une part, les opérations de concentration sont souvent présentées comme indispensables à l'avenir de la presse par l'assise économique qu'elles offrent pour répondre aux enjeux concurrentiels et de transformation numérique. Or vous apportez la démonstration que des modèles alternatifs et indépendants peuvent voir le jour.

D'autre part, nous sommes attentifs aux garanties d'indépendance des rédactions. Sont-elles aujourd'hui suffisantes ? Peut-on les renforcer sans mettre en péril l'équilibre économique ?

Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous précise également qu'il vous appartient, le cas échéant, d'indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Edwy Plenel, M. Éric Fottorino, M. Nicolas Beytout et Mme Isabelle Roberts prêtent successivement serment.*

**M. Edwy Plenel, président et cofondateur de Mediapart.** – Tout d'abord, je vous remercie de votre invitation.

En préambule, je tiens à préciser que je ne représente pas un site web, mais un journal en ligne, statut que la création de Mediapart a permis d'obtenir officiellement. Il y a donc dorénavant neutralité des supports. Nous sommes des journaux, quels que soient les supports, et nous sommes reconnus à ce titre par la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP). Je m'exprime donc devant vous au nom d'un journal ; celui-ci

est novateur, totalement numérique, et défend une complète indépendance au coeur de la modernité et de la révolution digitale. En d'autres termes, nous avons voulu défendre le meilleur de la tradition.

Notre journal est sans publicités, sans subventions, qu'elles soient publiques ou privées, et, comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, sans actionnaires depuis 2019. Notre modèle est totalement innovant et inédit en France. Une structure à but non lucratif, le Fonds pour une presse libre (FPL), sanctuarise désormais le capital de Mediapart, le rendant inviolable, inaccessibles, et ne pouvant être soumis à la spéculation. D'ailleurs, je crois que vous avez prévu d'auditionner le président du FPL.

Nous sommes aussi membres fondateurs d'un syndicat, auquel Les Jours est également adhérent, le Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (Spiil). Ce syndicat, qui est tout récemment devenu le premier syndicat d'éditeurs de presse en nombre d'adhérents, représente désormais 262 éditeurs et 320 publications.

J'en viens maintenant à l'objet de votre commission d'enquête : l'impact de la concentration accélérée des médias sur la démocratie.

Au préalable, permettez-moi de vous rappeler la tradition parlementaire de notre histoire démocratique. L'objet de votre commission n'est pas une question simplement économique, ce n'est pas non plus une question accessoire ; nous sommes devant une question centrale qui préexistait au droit de vote, à l'existence d'institutions démocratiques et même à l'affirmation d'une République.

Le 13 août 1789, Jean-Sylvain Bailly, maire de Paris désigné au lendemain de la prise de la Bastille, faisait une proclamation affichée sur tous les murs de la capitale qui disait : « La publicité est la sauvegarde du peuple. » Jean-Sylvain Bailly n'était pas n'importe qui ; il fut le premier président du Tiers-État et de l'Assemblée nationale. Cette proclamation – ce n'est pas indifférent – a été faite à propos d'une question importante : le prix du pain et la spéculation sur la farine et sur les produits alimentaires de première nécessité. En d'autres termes, elle concernait ce que nous appellerions aujourd'hui le secret des affaires... « La publicité est la sauvegarde du peuple. » : cette formule se trouvait sur toutes les médailles des colporteurs de journaux à la fin de l'année 1789. Le droit de savoir, le libre accès à une information indépendante, loyale, honnête et pluraliste sont les conditions de la vitalité d'une démocratie. C'est en proclamant ces droits que, par la suite, les révolutionnaires de 1789 ont pu créer des institutions démocratiques.

L'objet de votre commission d'enquête, derrière le sujet de l'accélération de cette concentration, c'est le renforcement d'une très longue histoire, ce que le fondateur du quotidien *Le Monde*, Hubert Beuve-Méry, appelait, dans une célèbre conférence de 1956 intitulée « La presse et l'argent », la « presse d'industrie ». Nous sommes des entreprises et la première garantie de l'indépendance est la rentabilité. À Mediapart, nous montrons que l'on peut être rentable, en ne faisant que du journalisme, là où d'autres détruisent de la valeur et ruinent la confiance dans l'information. Que disait Beuve-Méry en 1956 ? Que la presse d'industrie est autre chose qu'une industrie de presse ; c'est le mélange des intérêts. Il suffit, disait-il, et c'est là qu'est le mal, que cette information n'aille pas porter quelque préjudice à des intérêts très matériels et très précis ou, à l'occasion, qu'elle les serve efficacement. Hubert Beuve-Méry le disait au souvenir de l'effondrement de la presse dans les années 1930, où la perte d'indépendance et la vénalité de cette presse ont accompagné la montée des haines et de la virulence dans le débat public.

La question qui est devant vous avec cette concentration horizontale sans précédent en nombre de médias, c'est sa rencontre avec une concentration verticale totalement propre à la France et qui n'existe dans aucune grande démocratie. Les conflits d'intérêts sont désormais généralisés avec des groupes de médias qui accumulent d'autres métiers et activités : la publicité pour le groupe Havas de M. Bolloré ; le luxe pour LVMH, premier annonceur de France, propriétaire des *Échos* et du *Parisien* ; l'armement pour *Le Figaro*, propriété d'un groupe d'armement – ce journal ne traitera évidemment pas des questions qui mettent en cause ce groupe, par exemple dans le scandale de corruption en Inde autour de la vente d'avions Rafale – ; la téléphonie avec SFR et Free – les tuyaux contrôlent les contenus. On pourrait citer toutes sortes d'autres domaines...

La question de l'incompatibilité entre une activité économique ou industrielle et éditoriale et l'existence d'autres intérêts sont au coeur des décisions que nous attendons de votre commission d'enquête.

Et cela va de pair avec la nécessité de renforcer l'indépendance des rédactions, ce que n'a pas su faire la loi de novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite loi Bloche. Il faut donner aux rédactions un véritable statut juridique qui leur permet de se protéger grâce à un droit d'approbation et à un droit de révocation des directeurs éditoriaux.

Les deux précédentes auditions de votre commission ont été le spectacle d'une fable... Ce ne sont pas des philanthropes, ce ne sont pas des industriels de la presse. D'ailleurs, ils n'investissent pas dans les médias, ils achètent de l'influence et de la protection. Ils ne sont pas libéraux politiquement.

La meilleure preuve en est – et la phrase de Bailly nous le rappelle – l'opacité du capital. Le pacte d'actionnaires qui lie *Le Monde libre*, c'est-à-dire M. Niel, M. Pigasse et anciennement M. Berger, est toujours confidentiel pour la société des rédacteurs du *Monde*. Les comptes annuels de ces journaux et médias ne sont pas publics, et vous avez rappelé ce fait, monsieur le président, pour l'un d'entre nous. Les subventions qu'ils reçoivent n'étaient pas publiques jusqu'à ce qu'avec le Spiil nous menions la bataille pour qu'elles le soient. Nous devons savoir où va l'argent public ! Les accords noués avec les plateformes et les Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft – sont toujours confidentiels et le secret des affaires a été opposé à une mission d'information de l'Assemblée nationale qui s'en est émue, en reprenant nos propres protestations sur le sujet.

L'obligation de transparence devrait être au cœur de vos conclusions.

Derrière le spectacle que je viens de décrire, il y a une responsabilité de la puissance publique. J'ai dit que Mediapart, comme le Spiil d'ailleurs, avait pris position contre les aides directes qui représentent aujourd'hui un quart du chiffre d'affaires du secteur. Neuf groupes de presse reçoivent 61 % de ces aides directes. Savez-vous qui se taille la part du lion ? Les milliardaires, les oligarques, qui ont mis la main sur les médias : LVMH, *Le Figaro*, *Le Monde*, *Libération*, Hachette sont les premiers. Ils ne mettent donc pas la main à la poche. Ils tendent la sébile, d'une part, à l'État, c'est-à-dire à notre argent, d'autre part, aux Gafam !

**M. Éric Fottorino, cofondateur de *Le 1 hebdo*.** – Permettez-moi également de faire quelques rappels historiques. J'avais noté la même citation de Beuve-Méry que celle qui

a été formulée par Edwy Plenel. J'ajoute qu'il disait aussi : « Vous ne verrez derrière moi ni banque, ni église, ni parti. »

Je voudrais revenir à une histoire moins ancienne que la Révolution, à savoir la Libération, une grande période d'espérance en France. Pour préparer cette audition, je me suis plongé dans de nombreux textes qui m'ont conforté dans l'idée que ce métier libre et indépendant est nécessaire. J'ai finalement trouvé un article de l'ordonnance du 26 août 1944 sur l'organisation de la presse française qui, à mes yeux, résume le malheur français de la presse. Je citerai un passage de cet article, que beaucoup ont souvent commenté : « La même personne ne peut être directeur... » – on ne parlait pas de femmes à l'époque – « ... de plus d'un quotidien. » Cela reflétait l'esprit du Conseil national de la résistance (CNR) – l'information n'est pas un bien comme les autres, elle doit donc être affranchie des forces du capital et de l'argent – et venait en réaction à la presse vénale de l'entre-deux-guerres. D'ailleurs, Hubert Beuve-Méry, correspondant à Prague, l'avait vécu, lorsqu'il travaillait pour *Le Temps*.

En fait, cet article de l'ordonnance de 1944 a préparé une partie de notre malheur d'aujourd'hui. Bien sûr, il a été contourné, je ne vais pas vous raconter l'histoire du groupe Hersant ou celle du groupe Prouvost avant lui. Décider qu'une personne ne peut diriger qu'un quotidien veut dire qu'on acte, au nom des bons sentiments, une forme de sous-capitalisation chronique de la presse – c'est ce que dit le sociologue Jean-Marie Charon. En effet, on ne pouvait pas constituer un groupe de presse.

Ce qui à mon sens est plus intéressant, c'est le début de cet article 9 - l'ordonnance a été abrogée par la loi Léotard de 1986 – : « Dans le cas d'un hebdomadaire dont le nombre d'exemplaires tirés excède 50 000 ou d'un quotidien dont le nombre d'exemplaires tirés excède 10 000, nul ne peut exercer les fonctions de directeur ou de directeur délégué accessoirement à une autre fonction soit commerciale, soit industrielle, qui constitue la source principale de ses revenus et bénéfices. » Autrement dit, s'il y a des patrons de presse, ils doivent être issus de la presse ! On ne doit pas considérer la presse comme une « danseuse », quelque chose qui vient en plus, pour des raisons dont on a vu ces derniers jours dans vos auditions qu'elles étaient presque comiques, tout le monde – M. Arnault, M. Bolloré... – se disant « très petit » par rapport aux Gafam, tout en recevant les aides de l'État...

J'ajoute que, vu la manière dont ces aides sont calculées, je ne vois vraiment pas comment on peut faire renaître une presse libre et indépendante, avec des entreprises qui prennent des risques, puisqu'on donne de l'argent de poche à des milliardaires...

Le premier point de l'article 9 doit être appréhendé en même temps qu'un autre aspect des choses.

Au lendemain de la guerre, des journaux ont été condamnés pour collaboration et ont cessé de paraître. Une sorte de nouvelle donne est alors intervenue et on pourrait dire de façon un peu caricaturale que la presse s'est alors partagée entre les gaullistes, qui ont pris les rédactions, et les communistes, qui ont pris les imprimeries. C'est le deuxième péché mortel de notre presse. En donnant une telle prérogative au syndicat du livre, on a commencé à mettre en oeuvre un système, une usine à gaz, qui a finalement été le fossoyeur de bien des journaux. En effet, dans les coûts de production – il m'est arrivé d'évoquer ces questions ici même au moment de l'affaire Prestalis –, il y a les imprimeries et la distribution des

journaux, et ces coûts ont grevé très lourdement les coûts globaux de la presse, sa possibilité de se moderniser, d'embaucher, d'innover.

Ainsi, à partir des années 1970, lorsque, avec les chocs pétroliers, la chute de la croissance, le chômage, les journaux représentent une part de plus en plus importante dans le pouvoir d'achat des Français, on commence à voir les premières baisses de diffusion, même si la presse écrite a encore de beaux jours devant elle. Les recettes publicitaires commencent aussi à diminuer. Ce contexte économique crée, pour la plupart des quotidiens, les conditions d'une fragilité, si bien qu'ils deviennent des proies très faciles pour les appétits d'industriels qui, croyez-moi, ne sont pas du tout dans l'idée de faire du mécénat, mais plutôt dans celle de faire avancer leurs dossiers économiques et financiers et de développer leur influence, y compris politique. On se trompe complètement si on n'a pas en tête le fait que les industriels qui deviennent actionnaires de journaux sont motivés par ces deux intérêts.

J'ai évoqué le poids de l'Histoire avec les bonnes intentions de l'ordonnance de 1944, le rôle du syndicat du livre et la crise économique à partir des années 1970. Il faut aussi évoquer l'irruption du numérique, mais je voudrais terminer mon propos par un autre aspect : la crise généralisée de confiance dans l'information.

Les journaux sont là pour éclairer l'opinion, l'informer, lui dire le vrai. Il ne faut pas être le plus rapide, il faut être le meilleur et, pour cela, il faut en avoir les moyens. Cette crise de confiance vient de loin. Nous avons ainsi entendu en 1995, au moment des grandes manifestations contre les réformes Juppé, les premières grosses critiques contre la presse. Il y a eu ensuite le non au référendum constitutionnel européen de 2005 et, plus récemment, le mouvement des « gilets jaunes ». Ces moments ont marqué un abaissement de la crédibilité de la presse. Les citoyens perçoivent une connivence entre la presse et les élites politiques et économiques, ils ont le sentiment de ne plus être représentés et informés correctement.

Les rédactions ne sont pas des chiens qu'on mène en laisse ! Rappelez-vous la fable du loup et du chien. Le loup crève de faim, le chien lui dit : « Viens chez moi, tu vas bien manger, on est bien traité. Le loup a bien envie d'y aller. Chemin faisant, il interroge le chien sur la marque qu'il a au cou. Le chien lui répond que ce n'est rien du tout. Le loup insiste et le chien finit par lui dire : Quelquefois, on nous attache... »

Dans la presse hyperconcentrée que nous connaissons aujourd'hui, on attache régulièrement, certes pas tous les jours, la liberté de la presse et l'indépendance des rédactions.

**Mme Isabelle Roberts, présidente du site d'information Les Jours.** – C'est à mon tour de vous remercier de me recevoir.

En recevant votre invitation, je me suis interrogée : à quel titre souhaitiez-vous m'entendre ? Celui de journaliste qui, au sein des Jours, enquête au long cours sur Vincent Bolloré, notamment depuis sa prise de pouvoir sur Canal+, puis sur le groupe Lagardère ? Celui de journaliste ayant exercé durant une quinzaine d'années à *Libération*, où j'ai suivi le secteur des médias ? Celui de dirigeante et cofondatrice du site d'information indépendant Les Jours ?

J'ai alors fait face à une évidence. Tout cela est intimement lié, parce qu'il s'agit finalement de la même question, cruciale pour la démocratie et qui est au cœur de votre commission d'enquête : comment, dans un paysage médiatique qui se concentre à toute

vitesse, garantir la liberté d'informer ? Comment garantir que les citoyens soient bien informés ?

J'ai lu aujourd'hui avec attention le baromètre annuel de la confiance dans les médias publié par *La Croix* : neuf personnes interrogées sur dix considèrent qu'il est important ou essentiel pour le bon fonctionnement d'une démocratie d'avoir des médias et des journalistes indépendants du pouvoir politique et économique, mais un tiers seulement estime que c'est le cas aujourd'hui.

Nous avons créé Les Jours en 2016 en partant du constat suivant : on n'a jamais eu autant d'informations qu'aujourd'hui, mais on n'a jamais eu autant de mal à être bien informé ! On retrouve les mêmes dépêches copiées-collées d'un site à l'autre. Sous cette masse protéiforme, le lecteur se retrouve asphyxié, noyé sous une information sans mémoire. La réponse que nous avons décidé d'apporter, c'est celle de faire des choix dans l'actualité, d'agripper des sujets, d'enquêter et de ne plus lâcher ; d'inventer la forme innovante du journalisme en série qui raconte une histoire vraie, épisode après épisode ; et de le faire dans un média indépendant, détenu en majorité par ses salariés, sans publicité et sur abonnement, donc financé par ses lecteurs. Nous n'avons donc de comptes à rendre qu'à nos lecteurs, dans une relation de transparence et de confiance. Nous avons aussi la conviction que le numérique n'est pas le lieu de l'information qui ne coûte rien, qui ne vaut rien, et que la crise de la presse n'est pas une fatalité.

J'ai pu éprouver la liberté de ce modèle et la joie professionnelle qu'elle procure, mais aussi sa difficulté et les sacrifices nécessaires pour maintenir un équilibre durement acquis, qu'il faut maintenir et dépasser dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

C'est dans ce cadre qu'en tant que journaliste j'enquête avec Raphaël Garrigos depuis six ans sur Vincent Bolloré, ses méthodes, la manière dont il prend le pouvoir, sa brutalité, son interventionnisme, la manière dont il met les antennes au service de ses intérêts, la façon dont il censure, s'est débarrassé à trois fois reprises de la quasi-totalité d'une rédaction, il a transformé une chaîne d'information en haut-parleur pour l'extrême droite en tremplin pour Éric Zemmour, avant d'étendre cette emprise et cette idéologie au groupe Lagardère, pour se retrouver, à moins de trois mois de la présidentielle, à la tête d'une machine de guerre idéologique, et ce dans une impunité quasi totale.

Nous avons pu faire ce travail et ces révélations, car nous sommes un média indépendant, que nous ne subissons de pression de personne, parce que nous avons inventé un modèle éditorial innovant qui nous permet de creuser et de ne jamais lâcher un sujet.

Il n'y a certes pas que Vincent Bolloré, mais celui-ci a envoyé un message à tous les propriétaires de médias : il est possible de purger une rédaction. Par comparaison, tous les autres propriétaires de médias en deviennent acceptables. Un journaliste du groupe Lagardère m'a ainsi dit qu'on en était à un point où Bernard Arnault passait pour un chevalier blanc. Nous en sommes là.

Chaque citoyen doit pouvoir entendre une information rigoureuse, honnête, respectueuse de l'éthique et de la déontologie. Dans le monde des médias audiovisuels, on a aujourd'hui un secteur privé tout-puissant, bipolarisé entre TF1 et M6 d'une part, et le groupe Bolloré-Vivendi-Lagardère d'autre part, avec le service public au milieu. Car, derrière l'écran de fumée des GAFAs, la réalité est celle-ci : c'est entre eux et au niveau national qu'ils se battront. Alors que fait-on maintenant ?

La réforme, voire la réécriture de la loi de 1986 est une évidence tant elle est obsolète : on s'attaque aujourd'hui au numérique avec des outils de l'âge de pierre. Il faut trouver des verrous pour se prémunir d'actionnaires industriels interventionnistes, voire destructeurs, pour protéger les rédactions et les lecteurs, que ce soit en matière de gouvernance des médias ou de dispositifs juridiques contre, par exemple, le trafic d'influence en matière de presse. Il faut aussi se donner les moyens de faire respecter la loi, avec l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Enfin, il faut au contraire soutenir ceux qui ont fait le choix risqué de l'innovation l'indépendance.

Selon Albert Camus, dans son manifeste pour un journalisme libre de 1989, qui avait d'ailleurs été censuré, le journaliste doit refuser ce qu'aucune force au monde ne pourrait lui faire accepter : servir le mensonge. Il y a urgence.

**M. Nicolas Beytout, fondateur de *L'Opinion*.** – Ma vision sur la concentration de la presse est à certains égards différente de ce qui a pu être dit. J'ai créé *L'Opinion* il y a neuf ans, après trente-cinq ans de vie de journaliste aux *Échos* puis au *Figaro*, avant de revenir aux *Échos* comme patron de presse, à quoi s'ajoutent des chroniques quotidiennes sur RTL, Europe 1 et France Inter. Depuis 2013, le site et le journal ont grandi. Il y a deux ans, nous avons acquis *L'Agefi*. Notre petit groupe fait un chiffre d'affaires de 25 millions d'euros et emploie 140 personnes, dont 85 journalistes.

Tout d'abord, la France a, dans presque tous les domaines de l'économie, des champions mondiaux : automobile, aéronautique, services, luxe, ingénierie, banque et assurances, etc., partout sauf dans les médias. Le français est certes moins parlé que l'anglais ou que l'espagnol, mais la francophonie existe et on peut travailler à l'international sans travailler en français.

J'y vois plutôt la conséquence des choix faits pour interdire la concentration des médias depuis cinquante ans, avec, notamment, la loi Hersant, qui ont eu pour objectif d'empêcher la constitution, voire de démanteler des groupes déjà existants. Le but de préserver la diversité et les journalistes est noble, mais les journaux sont restés petits, sous-capitalisés, avec des coûts d'exploitation lourds, notamment, comme l'a dit Éric Fottorino, du fait d'un accord avec les organisations syndicales, notamment la CGT. Certains se sont faussement rassurés d'être seuls sur leur territoire, et personne ou presque n'a pu développer de stratégie de croissance. Or, aujourd'hui, nous arrivons au résultat inverse de celui qui était recherché : il y a moins de journaux et moins de journalistes. Mais on s'interroge quand même sur la concentration des médias.

Pour autant, face à quelques grands groupes, une myriade de nouveaux groupes médias et de nouveaux usages ont émergé, pas seulement des journaux, radios et télévisions, mais aussi des sites, des applications et des réseaux sociaux. Il y a donc à la fois plus de concentration et plus de nouveaux médias.

Il s'agit là d'un phénomène classique en économie : plus une entreprise grossit, plus elle laisse des niches pour plus petits qu'elle. Les géants sont moins agiles. Ford, General Motors, Stellantis et Peugeot, par exemple, n'ont pas empêché le nain Tesla de bouleverser le marché de l'automobile. Dans nos médias, est-ce un journal financier qui a créé Boursorama, un magazine féminin *aufeminin.com* et un journal de santé Doctissimo ? Non. Les journaux existants étaient à chaque fois trop installés et pas assez agiles sur de nouvelles opportunités. Nous avons quelques grands groupes dominants en France, mais de petits médias se créent et assurent une diversité.

J'entends ensuite que la France serait le pays dans lequel les milliardaires possèdent la presse. Toutefois, depuis des décennies à l'étranger, de grandes fortunes ont investi dans la presse, comme Robert Maxwell ou les frères Barclay, notamment propriétaires du Ritz, avec *The Telegraph*, au Royaume-Uni. En Italie, la famille Agnelli, propriétaire de Fiat, contrôle *La Repubblica*, *La Stampa* et *The Economist*, et il y a aussi eu De Benedetti, avec *La Repubblica* également. Au Canada, Desmarais est passé du transport public au journal *La Presse*, et les frères Bronfman, qui ont fait fortune dans les alcools et sont devenus des actionnaires influents de Vivendi. Aux Etats-Unis, Jeff Bezos a racheté le *Washington Post* et le Mexicain Carlos Slim a sauvé le *New York Times*. Voilà pour la prétendue spécificité française, où le phénomène n'est d'ailleurs pas nouveau, avec François Coty, industriel du parfum entre les deux guerres, Jean Prouvost, héritier d'une dynastie textile, qui reprendra *Paris-Soir*, embauchera Pierre Lazareff et acquerra *Marie Claire* et un petit hebdomadaire sportif, *Match*, qui deviendra ce qu'on sait aujourd'hui.

Ainsi, à côté de la concentration des médias, phénomène inéluctable, mais parfois souhaitable s'il est régulé, il faut favoriser la multiplication de médias qui doivent croître. En créant *L'Opinion*, j'ai parfois dû me battre contre les pouvoirs publics pour survivre, et constater que le système favorisant les *insiders*. Les concurrents ne rendent pas la tâche facile, mais c'est le jeu. En revanche, de façon plus problématique, le carcan des règles régissant la relation entre un média nouveau et la sphère publique est presque impossible à desserrer. Si un premier pas a été fait avec la création d'un fonds pour l'émergence, beaucoup reste à faire.

Cependant, favoriser ces nouveaux médias ne suffira pas. Il faut aussi lutter contre le vol de contenus et la captation de chiffre d'affaires publicitaire par les grandes plateformes mondiales. Une piste simple serait que le législateur confère à toutes les plateformes la qualité d'éditeur de médias, avec la responsabilité juridique et judiciaire sur la publication de contenus. Ce serait un bouleversement de la pratique de ces réseaux, qui sont devenus les médias les plus puissants du monde.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Les sujets sont différents entre les médias que vous représentez, et vos approches aussi.

La présente commission d'enquête a été voulue par un groupe politique du Sénat, qui y a consacré son droit de tirage annuel au milieu d'une actualité sanitaire pressante. C'est ainsi que nous avons décidé, au risque de surprendre certains, de parler de la concentration des médias. La raison en est, comme l'a souligné Edwy Plenel, que ce phénomène ancien s'est largement accéléré depuis les années 2010. On se réveille aujourd'hui avec un paysage de l'audiovisuel, des médias et de la presse, et donc des conditions mêmes de la liberté de la presse, complètement modifié, comme si la société le subissait. Il n'y a en effet jamais eu de débat ni de législation sur ce sujet depuis 1986, époque à laquelle on ne pouvait envisager les concentrations verticales actuelles, où les fournisseurs d'accès peuvent avoir un contrôle sur toute la chaîne de production et de diffusion de contenus.

Dans le domaine de la presse traditionnelle, un fleuron de la liberté et de la diversité était la presse quotidienne régionale (PQR), qui a fleuri après la Seconde Guerre mondiale avec de nombreux titres reflétant tous les courants d'opinion de la Résistance. Or, on en arrive finalement à de grands groupes, avec moins de journalistes, qui contrôlent plusieurs titres, voire des régions entières.

J'en viens à la presse numérique et à ma première question. La presse numérique est bien une presse, cela a été un combat, avec les mêmes droits et devoirs notamment en

termes de TVA. Je me suis battu pour cela, d'abord seul avant d'être rejoint par d'autres. Comment réussissez-vous à ne tenir qu'avec des abonnés, sans publicité ? Comment peut-on encore être présent dans les kiosques, et donc en papier, et que cela signifie-t-il ?

En outre, quel est votre point de vue sur l'approfondissement des lois existantes pour permettre l'indépendance des rédactions même en cas de concentration ? Que serait, selon vous, un statut renforcé des rédactions ?

**M. Edwy Plenel.** – Le côté hétérogène de cette table ronde est une bonne occasion d'avoir un débat qui vous éclaire, mesdames et messieurs les sénateurs.

Nous avons entendu que la concentration était nécessaire pour avoir des champions nationaux. Nous, nous défendons un idéal démocratique, qui est professionnel et qui ne dépend pas d'un drapeau ou d'une identité nationale. On a évoqué Coty, en clair la presse vénale qui a accompagné l'extrême droite et le basculement de la France dans la collaboration avec Vichy.

La question de la concentration et des grands groupes est avant tout celle du pluralisme et de la diversité. Les champions doivent avant tout être démocratiques et professionnels, avec une presse aussi respectée que le sont *The Guardian* et le *New York Times*. Des champions professionnels ne donneraient pas le spectacle actuel d'une information polluée par les opinions. Selon nous, les vérités doivent être au cœur et éclairer le débat public. Ce n'est pas le déluge des opinions pour tuer l'information.

C'est ce que nous voulons illustrer avec Mediapart : nous publions chaque année tous nos comptes, au centime près. Nous avons plus de 200 000 abonnés payants, avec une audience de 4,5 à 5 millions de personnes. En 2021, nous avons réalisé un chiffre d'affaires de 22 millions d'euros, pour un résultat net de 4 millions d'euros, soit 18 %, sans aucune manne, ni subvention publique ni actionnaire privé. C'est la voie du sursaut, il n'y en a pas d'autre. Mais pour que ce sursaut ait lieu, il faut un écosystème sain.

Je le redis, le plaidoyer pour des champions français détruit la valeur et la confiance. Demandez les chiffres d'un journal économique, *La Tribune*, et comment il a été détruit par Bernard Arnault et LVMH. M. Bernard Arnault est peut-être un industriel spécialiste du luxe, mais dans la presse, il ne sait pas faire, il ne sait que détruire de la valeur. Moi, je suis un patron de presse, je crée de la valeur. Mediapart, c'est 120 emplois, contre 25 à l'origine. Notre entreprise est profitable. Comment les élus de la Nation que vous êtes peuvent-ils justifier que la troisième, voire la deuxième fortune mondiale, et en tout cas la première fortune européenne, soit le premier bénéficiaire d'argent public dans la presse ?

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous invite à répondre à la question sur votre modèle et la diffusion de la presse.

**M. Edwy Plenel.** – Nous ne sommes qu'un petit poisson vertueux...

**M. Laurent Lafon, président.** – C'est bien ce petit poisson qui nous intéresse.

**M. Edwy Plenel.** – Je viens de vous présenter notre modèle. Justement, ce n'est pas sur CNews mercredi matin, le jour où vous avez entendu M. Bolloré, que vous auriez eu connaissance de la corruption de deux chefs d'État africains avec des documents prouvant l'implication de M. Bolloré. C'était un cadeau pour votre commission d'enquête : vous auriez pu lui poser la question. C'est le sujet de votre commission !

**M. Laurent Lafon, président.** – C’est précisément nous qui définissons ce sujet. Je vous prie de répondre à la question du rapporteur.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je considère que chacun doit nous donner son point de vue sur l’objet de notre commission d’enquête, c’est-à-dire la concentration dans les médias. La façon de répondre de M. Edwy Plenel me semble légitime, au-delà de ma question sur le modèle économique.

**M. Edwy Plenel.** – Monsieur le président, LVMH a obtenu en 2019 la part du lion s’agissant des aides publiques, à savoir 16 millions d’euros. Comment expliquer qu’un industriel richissime ne mette pas la main à la poche ? Cela a des conséquences sur la qualité de l’information.

J’illustre mon désaccord avec Nicolas Beytout : alertée par l’exemple de *La Tribune*, la société des journalistes (SDJ) des *Échos*, quand M. Arnault est venu prendre leur journal en 2007, a publié la déclaration : « La presse est un métier, M. Arnault. » On peut y lire : « Un journal, plus encore quand il s’agit d’un journal économique, qui perd du crédit perd des lecteurs et finit par perdre de l’argent. Nous ne voulons pas connaître ce sort. Dans aucun grand pays capitaliste au monde, d’ailleurs, le principal quotidien économique n’est possédé par la première fortune locale, par un groupe gérant des dizaines de marques et l’un des plus importants annonceurs de la place. » C’est la question centrale.

Le modèle de Mediapart a servi d’exemple : nous avons été pionniers sur l’abonnement, sur la reconnaissance du statut de la presse en ligne et sur l’égalité de traitement entre papier et numérique. On nous l’a fait payer, mais cela a été gagnant pour tous. Mais aujourd’hui, l’écosystème est pollué par un conflit d’intérêt général : des actionnaires, qui ne sont pas des industriels de l’information, cherchent de l’influence et à défendre leurs intérêts en empêchant la diffusion de certaines informations qui dérangent ces intérêts.

**M. Éric Fottorino.** – Je vais vous donner quelques éléments sur *Le 1*, né en 2007, et sur notre modèle. *Le 1* a été suivi de trimestriels, comme *America*, avec 16 numéros le temps de la présidence Trump, puis *Zadig*, qui porte sur la France, et *Légende*, qui suit l’actualité au travers de grandes figures contemporaines. Au début de nos réflexions, on nous disait déjà qu’il n’y avait plus de salut que par le numérique. Edwy Plenel indiquait justement que, avec le tout numérique, on supprimait trois coûts : le papier, l’impression et la distribution. Face à cette accélération, lancer une publication papier semblait hasardeux.

Pour autant, opposer papier et numérique relève d’une vision paresseuse des choses. L’Histoire l’a prouvé, tous les médias se sont ajoutés sans s’éliminer : la télévision n’a pas éliminé la radio, et elles n’ont pas remplacé le papier.

La presse écrite vit une crise de l’offre : elle n’a pas su se renouveler dans un environnement qui a, lui, changé. Ensuite, on a abandonné la formation intellectuelle de notre civilisation depuis au moins le XV<sup>e</sup> siècle, celle d’un certain nombre de mots sur une page : le savoir lent, profond, l’assimilation et la compréhension du monde sont d’abord passés par là et nos cerveaux, certes plastiques, peuvent accepter la vitesse, mais ils ont besoin de cette lenteur et de cette profondeur.

Dès lors, j’ai analysé avec mon équipe ce que voulaient les lecteurs, question difficile. Quels étaient les grands défauts de la presse à mes yeux ? D’abord, elle était trop longue. Qui finit un journal aujourd’hui ? Le problème n’était pas la longueur des articles,

mais le fait que les journaux sont devenus des hypermarchés de l'information, avec un refus de la hiérarchiser. Qu'est-ce qui vaut un gros titre, seulement quelques lignes, et qu'est-ce qui ne vaut rien ? Selon Albert Camus, un journal libre se mesure autant à ce qu'il dit qu'à ce qu'il ne dit pas. Hiérarchiser, se concentrer sur l'essentiel est donc fondamental.

Ensuite, il y avait un entre-soi : les journalistes écrivaient pour les journalistes, et tout cela se mordait la queue. Il faut d'abord écrire pour le lecteur, et considérer qu'il est intelligent, s'adresser au meilleur de lui-même. Il y a plusieurs manières de le faire : Edwy Plenel le fait depuis longtemps avec Mediapart par l'investigation. Nous avons choisi les enquêtes de fond. La seule enquête de la presse française sur le scandale de Presstalis a été rédigée dans *Le 1*, avec le travail de Philippe Kieffer, car tous les autres dirigeants étaient autour de la table qui gérait Presstalis. Ils s'accordaient des ristournes, des passe-droits, etc.

Notre offre est d'individualiser un sujet chaque semaine, et de le revisiter par tous les savoirs, sensibles, avec la littérature, la poésie, l'art, et savants, avec des chercheurs dans tous les domaines, le tout médiatisé par le journalisme. Notre format est particulier : il commence par un A4, suivi d'un tabloïd avant de finir par un poster. Imaginez qu'on peut publier 35 000 signes, alors que ce format n'existe plus dans la presse aujourd'hui. C'est une immense liberté et une immense exigence, et nous nous adressons au seul lecteur, non aux confrères.

Nous avons près de 25 000 abonnés. Je n'oppose pas numérique et papier : nous avons lancé une application avant-hier. Nous sommes comme un judoka qui prend l'énergie de l'un pour l'apporter vers l'autre. La plupart de nos abonnés papier arrivent par notre site et par le numérique : il faut jouer de ces complémentarités.

En revanche, pour répondre à l'autre partie de votre question : chaque jour, je me demande si cela va durer. Nous non plus n'avons pas de publicité. Nous n'avons que nos lecteurs, et 200 000 euros de subventions par an au titre de l'aide au pluralisme.

Nous et nous seuls, qui sommes nos propres propriétaires, décidons de nos sujets. Si nous voulons consacrer un numéro au sujet des migrants, même si plus personne ne veut en entendre parler, nous le faisons sans nous préoccuper du volume de la vente. Nos lecteurs sont là, car cette démarche éditoriale leur plaît.

Je suis toujours consterné, voire ébahi de constater que, quand vous lancez un média papier et frappez aux portes de la Banque publique d'investissement (BPI), vous êtes immédiatement raccompagné vers la sortie. Ces banquiers-là, qui vous prêtent toujours deux parapluies lorsqu'il fait beau, on n'en a pas besoin. On a besoin de gens prêts à prendre des risques avec nous, mais aucune banque ne m'a prêté un euro. Nous avons attendu cinq ans pour avoir droit à un petit découvert, que nous n'avons d'ailleurs pas utilisé. Vous l'imaginez bien, au moment de l'affaire Presstalis, nous étions au-delà du découvert. Le jour où les banques accepteront de prendre des risques en soutenant de nouveaux médias, avec des prêts à taux zéro et autres facilités, on trouvera d'autant plus scandaleux le fait que des milliardaires reçoivent des aides publiques, directes et à la distribution.

On dure par les contenus. Tant que l'offre est à la hauteur des attentes des lecteurs, il y a une place pour une presse libre, indépendante et inventive. Cependant, les conditions économiques ne sont pas toujours réunies pour faciliter ces créations.

**Mme Isabelle Roberts.** – Un média, c’est d’abord une idée, une conviction. Quand nous nous sommes lancés en 2016, nous avons regardé ce qui s’était fait auparavant et ce qui avait fonctionné. Côté médias numériques, il y avait eu comme pionniers Mediapart, un site payant, et Rue 89, un site gratuit – dans le débat entre abonnement gratuit ou payant, c’est le payant qui l’emportait largement. Lorsque Mediapart s’est lancé, tout le monde pensait qu’ils allaient dans le mur, que seule la gratuité était possible. Aujourd’hui, Mediapart est le plus grand succès de la presse numérique dans notre pays. Le modèle de l’abonnement payant reste cependant plus difficile, il faut une offre originale, qui se singularise. Nous avons choisi de raconter l’actualité en série, de faire des choix plutôt que le copier-coller que l’on trouve partout.

Un média est plus facile à lancer qu’à faire durer, une fois passé le temps où l’on a pour soi la nouveauté ; la durée relève de choix éditoriaux. Au départ, dans la rédaction, nous inscrivions sur un tableau les thèmes que nous voulions traiter – la question des migrations, pour reprendre cet exemple, n’est certainement pas le sujet le plus lu, qui fait vendre, mais il nous intéresse. Quand nous nous sommes lancés, en 2016, le public était de plus en plus disposé à payer pour des contenus : le choix du numérique se justifiait d’autant plus que nous pensions que la presse n’utilisait pas toutes les possibilités de contenu offertes par le numérique, et nous avons voulu développer une façon numérique de lire l’actualité. Nous avons rencontré notre public, la majorité de nos lecteurs ont moins de trente-cinq ans, certains nous disent être venus à la presse par Les Jours.

**M. Nicolas Beytout.** – Notre modèle est différent à *L’Opinion* : je suis parti de l’intuition que les médias suivaient suffisamment l’actualité dans un marché en attrition, et que, à l’inverse de ce que j’avais fait pendant trente-cinq ans en recherchant l’exhaustivité, il y avait de la place pour un format court – huit pages –, avec seulement des « papiers » longs, des sujets présentés selon des angles précis, et ce à une époque où la mode était plutôt aux « fermes à clics » dans lesquelles les journalistes ne faisaient que reprendre des dépêches d’agences. J’ai voulu créer un média numérique avec une extension papier, considérant qu’internet c’est l’audience, alors que le papier, c’est l’influence. Notre modèle combine ainsi un site et un journal papier.

En réalité, *L’Opinion* est, depuis le lancement de *Libération* en 1974, le premier quotidien papier de la presse payante d’information à survivre – *Info Matin* s’est éteint en deux ans. Quant à la presse gratuite, elle a créé et rencontre désormais beaucoup de problèmes. L’édition d’un quotidien papier est complexe et coûteuse, mais je crois que la presse papier a un rôle à jouer, différent et complémentaire du média en ligne ; c’est sur cette combinaison que repose notre modèle.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vos modèles sont effectivement très différents, mais au-delà de cette présentation, nous attendons aussi votre avis sur la concentration des médias.

Parmi les principaux actionnaires de *L’Opinion*, en plus de vous-même, monsieur Beytout, qui possédez 24,4 % du capital, on trouve Bernard Arnault, qui en détient 24,8 %, Liliane de Bettencourt, à 17,1 %, Ken Fisher, qui a investi 3,5 millions d’euros, Robert Murdoch, qui a injecté 2 millions d’euros au moins et qui est à 7,6 % du capital, mais aussi d’autres personnes qui ne manquent certainement pas de moyens, comme Jean-Philippe Thierry, ancien président des AGF, ou encore Philippe Louis-Dreyfus, l’armateur...

Je vous pose donc la question que j'ai posée de façon offensive à Bernard Arnault et à Vincent Bolloré : comment exercer une liberté d'enquête, de travail, d'expression des journalistes, quand le propriétaire a des intérêts sur les sujets dont vous traitez ? Ne voyez-vous pas, par exemple, des interférences avec les intérêts de LVMH ? On constate que le nombre d'articles parlant des activités de LVMH est plus important dans vos colonnes que chez vos concurrents, mais aussi que vous évitez des sujets qui pourraient gêner cette entreprise. Ce constat, je le fais en consultant la presse elle-même, sans disposer de moyens d'enquête particuliers, comme il en existe dans d'autres parlements ; je vous le dis en rassemblant des éléments issus de l'exercice même de la liberté de la presse : que répondez-vous ?

**M. Nicolas Beytout.** – La loi française oblige une société éditrice à rendre publique la liste de ses actionnaires. La société éditrice de *L'Opinion* s'appelle Bey Médias Presse & Internet, et son actionnaire à 100 % est Bey Médias. . Pour être précis sur ce point, permettez-moi de faire un détour par un épisode qui a failli nous être fatal, sous le gouvernement socialiste, qui voyait d'un mauvais œil notre survie.

En 2013, il était possible à toute personne, physique ou morale, de déduire de ses revenus 25 % de son investissement dans un journal de presse d'information générale, une disposition qui a été renouvelée dans la loi de finances de 2022. Cette disposition était très intéressante pour capitaliser notre société, mais l'administration nous l'a refusée lorsque nous lui avons demandé un rescrit, au motif que les fonds avaient été recueillis par Bey Médias, que l'administration a qualifiée de « holding », et non pas par notre filiale chargée directement de l'édition (la société éditrice, Bey Médias Presse et Internet). Selon l'administration fiscale, c'est cette filiale qui aurait dû lever les fonds pour que nos investisseurs aient droit à la déduction. J'ai contesté, faisant valoir que le texte de la loi visait explicitement « toute société exploitant un journal » (et non pas « éditant » un journal), mais l'administration fiscale a balayé l'argument d'un revers de la main. Nous sommes allés en justice, le tribunal administratif de Paris nous a donné raison, puis la cour d'appel de Paris, puis le Conseil d'État, qui a condamné l'État aux dépens... Il faut donc bien préciser les choses, monsieur le rapporteur : lorsqu'il exige la publicité des actionnaires, le droit français vise explicitement ceux de la société éditrice, c'est-à-dire, pour *L'Opinion*, Bey Médias.

Au départ, j'ai accepté la demande de certains de nos actionnaires qui pensaient que leur participation à un média jugé libéral risquait de passer pour une forme d'agression du pouvoir en place – et ils ne voulaient pas être des victimes collatérales de notre média. Les actionnaires ont donc fait connaître leur nom progressivement (vous n'avez pas mentionné l'un de nos soutiens initiaux, en la personne de Claude Perdriel, qui a été actionnaire dès le démarrage). Tous participaient à une aventure dont l'orientation était libérale.

S'agissant de l'indépendance rédactionnelle, je vous réponds que, dans le pacte qui lie entre eux nos actionnaires, une disposition particulière me donne la majorité absolue sur toutes les questions éditoriales : le contenu, les choix, les limites à se fixer, le choix des journalistes. Pour le reste, la différence avec les médias dont vous avez abondamment parlé, c'est que se trouve au capital de *L'Opinion* un grand nombre de milliardaires, qui se surveillent, se contrôlent les uns les autres, ce qui me donne une extraordinaire liberté. En réalité, il n'y a pas de lancement d'entreprise d'envergure sans faire appel à des personnes qui ont de l'argent. Edwy Plenel vous a dit que Mediapart vivait sans actionnaires, mais il a en réalité fait appel à des grandes fortunes pour lancer son média, des gens extrêmement riches ont mis de l'argent pour qu'il devienne ensuite indépendant.

**M. David Assouline, rapporteur.** – J’ai lu des articles et analysé certains des papiers de *L’Opinion*, qui relèvent quasiment du publi-rédactionnel pour LVMH – on vous reproche de favoriser des actionnaires importants dans le traitement de l’information les concernant : que répondez-vous ?

**M. Nicolas Beytout.** – Qualifier de publi-rédactionnels des articles me paraît insultant au regard de la qualité professionnelle des journalistes qui les rédigent – c’est le commentaire que je ferai sur votre jugement. Je refuse de considérer que nous réservons un traitement particulier et plus favorable à LVMH dans nos colonnes.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je voudrais revenir sur la question du financement lors du lancement de vos médias.

Au départ, chacun de vous a fait appel à des investisseurs, nous venons de citer plusieurs investisseurs de *L’Opinion*. Nous savons aussi que, pour Les Jours, Xavier Niel et Matthieu Pigasse ont participé au lancement, tandis que Xavier Niel a apporté 200 000 euros à Mediapart, Jean-Louis Bouchard et Thierry Wilhelm 500 000 euros chacun. Comment, en réalité, peut-on lancer un média sans faire appel à des investisseurs, qui sont en général des personnes qui ont réussi dans un domaine qui, d’une manière ou d’une autre, intéresse nécessairement la presse ?

**M. Éric Fottorino.** – Comme je l’ai dit, quand vous avez un projet de média, il n’est pas facile de trouver une banque qui vous prête de l’argent... Il se trouve qu’Henry Hermand avait apprécié le récit de mes vingt-cinq années passées au sein du journal *Le Monde – Mon tour du « Monde »*. Comme il connaissait la presse pour avoir participé au *Matin de Paris*, il m’a demandé si je ne voudrais pas faire un journal. Comme je lui ai répondu que je n’en avais pas les moyens, il m’a alors proposé son aide pour l’amorçage – et c’est ce que nous avons fait, avec un budget tous les trois mois en avançant à vue. Aujourd’hui, nous détenons 60 % du capital et le reste appartient à la famille d’Henry Hermand, qui est décédé en 2016. Nous sommes parfaitement libres sur le plan éditorial, il n’y a pas de clause sur ce point. Il se trouve qu’Henry Hermand, qui avait fait fortune dans l’immobilier commercial, avait été un compagnon de route de Michel Rocard, et qu’il a soutenu Emmanuel Macron. Je le précise parce que ce soutien fait dire à certains que, de ce fait, *Le I* serait un journal macroniste. Nous avons eu cette discussion en 2013 lorsque nous avons lancé *Le I*, il n’était pas question de faire un journal qui soutiendrait Emmanuel Macron, et surtout, qui aurait alors prédit qu’il deviendrait Président de la République ?

Ceux qui lisent *Le I* savent ce qu’il en est : si j’ai eu des échanges intéressants et importants avec Emmanuel Macron lorsqu’il était ministre de l’économie, notamment sur la place du roi dans nos institutions, nous avons aussi été très sévères sur la politique économique et sociale conduite par le Président de la République – je ne me suis donc jamais mis de laisse autour du cou avec ce soutien initial. Cela dit, j’aurais beaucoup aimé recevoir le soutien initial d’un investisseur parfaitement neutre...

**Mme Isabelle Roberts.** – On ne lance pas un média sans argent, ni bien sûr un média indépendant. Nous avons passé l’année 2015 à construire Les Jours, sur le plan technique, éditorial, financier ; nous l’avons fait brique par brique, en faisant appel aux lecteurs au travers d’un financement participatif, qui nous a rapporté 85 000 euros et qui a constitué ce qui est devenu notre communauté d’abonnés. Nous sommes allés voir des investisseurs privés sur cette base. Les cofondateurs possèdent 69 % du capital, viennent

ensuite les lecteurs, à hauteur de 10 %, et une dizaine d'investisseurs, dont Xavier Niel, pour de très petits pourcentages.

**M. David Assouline, rapporteur.** – On trouve aussi Matthieu Pigasse dans votre capital.

**Mme Isabelle Roberts.** – Oui, ce n'est pas caché, la liste des noms de nos investisseurs est en ligne. Nous avons le contrôle sur notre capital, les actionnaires privés n'en ont qu'une très faible part et ils ne siègent dans aucune instance de notre journal.

**M. Laurent Lafon, président.** – Ils ne siègent pas dans le comité de direction ?

**Mme Isabelle Roberts.** – Non, ils viennent à l'assemblée générale annuelle.

**M. Edwy Plenel.** – Nous abordons ici la question du libéralisme, que l'on peut poser ainsi : sommes-nous un pays libéral et sommes-nous une démocratie vivante ?

D'un point de vue anglosaxon, où le libéralisme économique est tempéré par un libéralisme politique qui respecte l'indépendance de contre-pouvoirs, nous ne sommes pas un pays libéral. Quand nous avons voulu fonder Mediapart, je pensais que nous trouverions facilement des personnes souhaitant une presse indépendante, qui dérange y compris leurs intérêts ; or, ces gens-là n'existent pas en France. À Mediapart, nous pratiquons un journalisme d'intérêt public, qui peut déranger un jour la droite, un jour la gauche, le monde des affaires, celui des partis politiques, un journalisme au service du droit de savoir des citoyens. J'insiste sur ce point, parce que c'est le cœur du sujet : si le libéralisme économique, c'est seulement la rapacité économique accompagnée de brutalité démocratique, ce n'est pas du libéralisme, mais c'est ce qui fonde des démocraties autoritaires où le monde des affaires fait ce qu'il veut, y compris abaisser le contre-pouvoir qu'est la presse.

Quand nous avons lancé Mediapart, en 2007, le financement participatif en ligne n'existait pas, et notre premier financement a été l'endettement des fondateurs. Nous nous sommes endettés pour un montant d'un peu plus de 1 million d'euros – j'ai remboursé pour ma part un emprunt personnel pendant dix ans. Il n'était pas question pour nous de demander des financements complémentaires sans avoir pris nous-mêmes le risque de nous engager ; c'est ce que nous avons fait, avec deux exceptions que vous avez citées : Jean-Louis Bouchard et Thierry Wilhelm, qui ont accepté de nous accompagner.

Parallèlement, nous avons créé une Société des amis de Mediapart, réunissant 87 contributeurs. À ce sujet, je veux rectifier ce qui est monté jusqu'au Président de la République lors de l'entretien que nous avons eu avec lui en 2018 : non, Xavier Niel n'a jamais été actionnaire direct de Mediapart. Il a été l'un des 87 donateurs de la Société des amis de Mediapart, présidée par le mathématicien Michel Broué, et il l'a été à une époque où il n'était pas du tout l'oligarque qu'il est devenu, où il était un simple fournisseur d'accès internet, avant la cession de Free.

Enfin, une fois cet amorçage réalisé, la recette du financement, comme l'a dit ma consœur Isabelle Roberts, ce sont les abonnés. L'essentiel pour nous était d'atteindre le point d'équilibre. Nous avons réuni 3,5 millions d'euros pour démarrer, en 2008, et nous avons atteint le point d'équilibre deux ans et demi plus tard, à la fin de l'année 2010, dans la foulée de l'affaire Bettencourt, avec 40 000 abonnés.

Par la suite, nous avons veillé à la bonne gestion et à la rentabilité de cette entreprise, avec pour objectif d'inventer un modèle vertueux, que nous avons mis cinq ans à élaborer, dans le cadre du Fonds pour une presse libre, fonds de dotation qui sanctuarise Mediapart. En conséquence, Mediapart s'est endetté pour racheter l'ensemble de ses actions. L'actionnaire est la Société pour la protection de l'indépendance de Mediapart, qui est elle-même contrôlée par le Fonds pour une presse libre.

Pour terminer, il existe un point commun entre nous quatre, quelles que soient les différences de sensibilité, de parcours et de modèle : vous avez devant vous des représentants de journaux ou de médias de journalistes, créés par des journalistes, défendant le métier de journaliste. La cohérence de ce métier autour du service du public, autour de la vérité des faits : voilà notre point commun. Cela est vrai, quelles que soient nos divergences, notamment avec Nicolas Beytout – je sais combien il y a d'excellents journalistes à *L'Opinion*.

Excusez-moi, monsieur le président, si j'ai été un peu vif tout à l'heure, mais nous sommes devenus des exceptions. Aujourd'hui, les médias de journalistes ne sont plus majoritaires au sein du paysage médiatique. Les directeurs de publication, qui, aux termes de la loi de 1881, sont comptables des contenus – je me suis encore rendu deux fois au tribunal cette semaine à ce titre –, ne sont plus des journalistes. Dans nos médias, ils le sont encore, mais, dans les autres, ce sont des gens liés au milieu d'affaires.

Nos modèles sont vertueux, mais la question qui vous est posée est celle du « mur » – « *the wall* », pour reprendre une formule libérale, au véritable sens du terme, que l'on utilisait traditionnellement à l'égard des intrusions de la publicité dans le contenu éditorial. Comment créez-vous le mur par rapport à cette presse d'industrie qui intervient dans les médias – nous sommes bien placés pour le savoir – pour que les informations qui dérangent ses intérêts ou sa clientèle, notamment politique ou partisane, n'y soient plus répercutées ? C'est une vraie question que vous aurez tous à traiter un jour ou l'autre.

Le fait que telle ou telle information soit en tête de gondole, dans les *headlines*, dans la manchette, c'est là la vitalité d'une démocratie ! Combien de fois avons-nous été témoins, à Mediapart, d'informations d'ampleur qui ont mis un temps fou à parvenir dans l'espace public ?

Je vous recommande, à ce propos, de regarder le film que nous avons produit et réalisé avec l'agence Premières Lignes, qui produit *Cash Investigation*. Ce film sera visible à partir du 15 février sur Mediapart et sortira le lendemain en salles dans toute la France. Il s'intitule *Media crash, qui a tué le débat public ?* C'est au cœur de votre sujet.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci. Comprenez bien que ce qui nous intéresse, c'est de comprendre vos modèles, qui sont atypiques par rapport aux autres médias français.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Puisque le pluralisme est le maître mot de notre commission d'enquête, nous sommes particulièrement heureux de vous auditionner cet après-midi. Alors que défilent devant nous des stars du CAC 40, vos personnalités et vos parcours ne laissent pas indifférents, ce qui est particulièrement stimulant dans ce monde monotone.

Le sujet dont nous traitons est vieux comme le monde, comme MM. Plenel et Fottorino l'ont rappelé tout à l'heure avec brio. Pour ma part, je veux très modestement évoquer le rapport Lancelot de 2005, qui avait été commandé par le Premier ministre de

l'époque, Jean-Pierre Raffarin. Ce rapport n'est pas très ancien et il est très intéressant. La concentration des médias est un marronnier, mais, comme vous l'avez tous souligné, la verticalité actuelle nous donne le sentiment que sa force est décuplée.

Je veux vous poser trois questions relativement simples.

Premièrement, nous avons, en France, une presse d'opinion subventionnée. M. Plenel l'a rappelé, qui a même montré le mécanisme par lequel de grandes puissances économiques parviennent à tirer profit de cet argent public. C'est une spécificité française.

L'audiovisuel a, pour sa part, ceci de particulier qu'il est un bien public puisqu'il fait appel à des fréquences pour être diffusé et qu'il doit donc être autorisé, et qu'il n'y a pas d'audiovisuel d'opinion.

Faut-il en arriver, justement, à un audiovisuel d'opinion ? Et est-ce que l'audiovisuel public, dont je rappelle qu'il est lui aussi financé de façon très importante par le budget de l'État – à hauteur de 3,7 milliards d'euros – ne peut pas jouer ce rôle d'audiovisuel totalement indépendant ? Vous savez qu'il est, pour le moment, sous le feu de la critique, puisqu'on l'accuse de rouler plutôt à gauche.

Deuxièmement, à l'heure où les influenceurs sont portés au rang de stars dans la consommation, comment est-il possible d'empêcher des capitaines d'industrie d'obtenir de l'influence par l'intermédiaire des médias ? Cela me fait penser à la profusion d'ingénieurs dont le métier ne consiste qu'à rechercher comment contourner les règlements de plus en plus contraignants de Formule 1... Y a-t-il un chemin pour éviter cela ?

Troisièmement, pour rebondir sur ce qu'ont dit MM. Beytout et Fottorino, ne faudrait-il pas trouver un mécanisme permettant de favoriser l'émergence du pluralisme ? Vous êtes la preuve vivante que celui-ci est possible. Au demeurant, je ne peux me résoudre, monsieur Plenel, à ce que notre pays soit caricaturé comme étant illibéral. J'ai lu les articles de Mediapart sur les auditions de MM. Bolloré et Arnault. Indépendamment du talent d'écriture de son auteur, je trouve que vous avez eu la dent très dure... Le Sénat fait son travail avec rigueur et ne roule pour personne, ainsi que la pluralité des sensibilités représentées autour de cette table en atteste.

**M. Michel Laugier.** – Monsieur Plenel, combien de journalistes exactement travaillent aujourd'hui pour Mediapart ? Sur quels critères les recrutez-vous ?

Le fonds de dotation qui est aujourd'hui à sa tête a-t-il des participations dans d'autres médias ? Il pourrait alors s'agir d'un début de concentration...

**M. Edwy Plenel.** – Non : il n'en a pas.

**M. Michel Laugier.** – De manière beaucoup plus globale, notre monde évolue énormément. Je veux insister sur la part prépondérante des grands réseaux, des grandes plateformes internationales.

La presse a perdu, en dix ans, 50 % de ses revenus publicitaires, qui ont surtout été captés par les grandes plateformes.

J'ai bien entendu qu'il fallait éviter les concentrations, mais des concentrations n'ont-elles pas permis de sauver certains médias ? La concentration peut aussi présenter des avantages.

Estimez-vous que l'audiovisuel public est le modèle idéal de pluralisme et d'indépendance journalistique ?

Pour terminer, en quoi incarnez-vous ici aujourd'hui la liberté d'expression par rapport aux autres médias ?

**Mme Sylvie Robert.** – M. Plenel a tenu à rappeler l'objectif de notre commission d'enquête. Je veux lui dire qu'il nous importe également de parler de la qualité de l'information. Je connais le travail que vous réalisez. Quand je lis *Le 1*, j'ai parfois l'impression de lire de la littérature... La qualité, dans ce monde complexe de la fabrique de l'information, est aussi un sujet – par rapport, notamment, aux chaînes d'information en continu.

Je veux également aborder la question de l'évolution des usages. Comment, demain, va-t-on lire l'information ? Comment les générations actuelles s'emparent-elles de cette question ?

Nous avons parlé des modèles économiques, de l'organisation, de la gouvernance. Tout se tient ! Bien sûr, la question des interférences se pose, mais, en tant que parlementaires, nous devons avoir une vision un peu plus globale pour pouvoir légiférer. De fait, il y a des dispositifs législatifs que nous aurions envie de réformer.

On a parlé de la loi de 1986, du statut juridique des rédactions et des aides à la presse. Y a-t-il, selon vous, d'autres dispositifs que nous pourrions imaginer pour garantir le pluralisme et rendre la presse indépendante viable ?

Considérez-vous que l'Arcom dispose aujourd'hui des outils pour mettre en œuvre les missions qui lui sont confiées ?

**M. Nicolas Beytout.** – Je veux d'abord rappeler que la majorité des subventions actuelles qui sont versées à la presse, en tout cas à la presse papier, sont reroutées directement vers Presstalis : ces sommes qui apparaissent dans les tableaux comme des aides directes à la presse lui sont directement reversées par les journaux. C'est tellement vrai que, la veille du jour où nous recevons ces aides, nous recevons un courrier du directeur général de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), qui nous demande de nous engager sur l'honneur à reverser immédiatement ces sommes. Pourquoi ces sommes, qui sont liées au plan de sauvetage de Presstalis, passent-elles par les médias ? Parce que, si elles lui étaient versées directement, elles seraient considérées comme des aides d'État et condamnées par Bruxelles.

Par conséquent, je vous engage à regarder les chiffres avec beaucoup de précautions : on est assez loin des sommes qui sont généralement évoquées.

S'agissant de l'opportunité d'une presse audiovisuelle d'opinion, je considère, pour ma part – je sais que cette vision est peu répandue –, que, en dehors des périodes électorales, où une égalité démocratique est nécessaire, le sujet des temps de parole est désormais obsolète. Lorsqu'il y avait deux ou trois chaînes, qui relevaient du service public, il était de l'intérêt public que ces temps de parole soient équilibrés. Désormais, on peut

s'informer un peu partout, sur un grand nombre de chaînes d'information, mais aussi en *streaming*. Je pense à ces nouveaux médias qui sont extraordinairement populaires dans une partie de la population, comme Brut : c'est un média qui a une ligne éditoriale qu'il se sent libre de porter et de propager. Il n'a que faire de l'équilibre des opinions.

Dans ce paysage désormais multiple, l'Arcom pourrait-elle consacrer sa force à autre chose ? Cette possibilité serait sûrement bienvenue.

**Mme Isabelle Roberts.** – Vous ne serez pas étonnés que je sois totalement en désaccord avec ce qui vient d'être dit.

Il y a, aujourd'hui, une chaîne qui est devenue une chaîne d'opinion. Vous avez eu l'occasion d'en parler avec Vincent Bolloré cette semaine : c'est CNews. Il l'a nié, mais je rappelle tout de même que le slogan de CNews est « Venez avec vos convictions, vous vous ferez une opinion. » C'est donc revendiqué jusque dans le slogan et dans les publicités !

Non, je ne pense pas que les chaînes de télévision doivent devenir des chaînes d'opinion et, pour ma part, je ne pense pas du tout que le temps de parole soit obsolète ; je pense même qu'il devrait être renforcé. En effet, le grand problème avec CNews, qui est un cas d'école en la matière, c'est que la petite musique que cette chaîne fait entendre ne passe pas seulement par les invités politiques, pour lesquels ils sont plus ou moins obligés de respecter le temps de parole, même s'ils essaient de passer outre – lors des régionales de juin dernier, ils ont malencontreusement « oublié » une heure de RN dans leur déclaration au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)... Ils usent d'astuces en faisant passer certains invités dans la nuit, ce pour quoi ils se sont aussi fait taper sur les doigts, ou en en « refourguant » un certain nombre dans ce qu'ils appellent le « Zap politique ».

Cette petite musique passe surtout par une catégorie d'invités que je qualifierais de « permanents », qui, en réalité, ne sont plus des invités, mais des chroniqueurs rémunérés – M. Bauder, que vous avez auditionné, l'a lui-même reconnu. Je pense très précisément à Jean Messiha, désormais porte-parole d'Éric Zemmour et invité « obligé » de CNews, quatre fois par semaine, à la demande de Serge Nedjar, patron de la chaîne – j'ose espérer que cette pratique va cesser. Les idées, les opinions passent aussi par ces personnes-là ! Les invités permanents sur CNews, c'est aussi Charlotte d'Ornellas, de *Valeurs actuelles*, ce sont des gens de Boulevard Voltaire, de *Causeur*...

Je pense donc qu'il faut, au contraire, renforcer les pouvoirs de l'Arcom. Il y a beaucoup de fantasmes autour de celle-ci, qui, suivant les opinions, passe tantôt pour être un supercenseur, tantôt pour être trop molle. Or elle ne fait rien d'autre qu'appliquer la loi. Comme vous le savez, elle dispose de tout un arsenal de ripostes graduées, qui peuvent aller jusqu'à couper l'antenne à une chaîne qui n'aurait pas respecté ses obligations. De ce fait, elle paraît très souvent trop molle. Pourtant, elle a pris des décisions assez fortes, notamment en infligeant une amende de 200 000 euros à CNews pour les propos d'Éric Zemmour sur les mineurs isolés, pour lesquels il a été condamné par la justice cette semaine.

Il faudrait aujourd'hui que l'Arcom voie son rôle clarifié et qu'elle ait des outils plus clairs. Pour ce faire, on en revient toujours, naturellement, à une modification de la loi.

**M. Éric Fottorino.** – Je ne suis pas spécialement compétent sur les questions de télévision, mais je tâche d'être un citoyen attentif et, en cette qualité, il me paraît problématique aujourd'hui de voir Vincent Bolloré feindre d'être complètement étranger au

contenu de ses antennes et à l'identité de ses chroniqueurs, en particulier d'Éric Zemmour, qui est maintenant candidat à la présidence de la République. Nul besoin d'être un spécialiste pour se rendre compte qu'il nous prend pour des imbéciles ! Il est aussi problématique que, même lorsque ce candidat n'est pas à l'antenne, différents chroniqueurs et animateurs entretiennent sa présence en reprenant ses propos.

Je pense qu'il faut du pluralisme au sein des chaînes, que ce soit les chaînes du service public ou les chaînes privées, mais je serais un peu plus prudent que Nicolas Beytout sur la question du temps de parole. Le temps de parole est aussi, quelquefois, du temps de propagande et de désinformation. Quand j'entends Éric Zemmour, je n'entends pas de l'information ni même une tentative d'éclairer les esprits des citoyens : je n'entends que de la propagande de bas étage. Dès lors, plus le contrôleur qu'est le CSA aura des moyens, plus il sera vigilant, et plus notre démocratie électorale s'en trouvera renforcée.

La concentration a-t-elle sauvé les médias ? Nous ne sommes pas des juges instruisant à charge ou à décharge : notre métier nous oblige à avoir le goût de la nuance et à vérifier les informations. À cet égard, il importe, à mes yeux, de rappeler que nombre des journaux qui ont été rachetés à partir des années 1970 ont été très contents de trouver ces actionnaires ; ils sont même quelquefois allés les chercher.

C'est un vrai problème pour les journalistes que nous sommes. Chacun d'entre nous, à son petit niveau – nous ne sommes pas des mastodontes –, a inventé quelque chose qui a l'heur de plaire à un certain nombre de lecteurs qui nous font vivre et avec lesquels nous avons une relation directe, mais je pense que le rachat de tous les grands médias qui a eu lieu ces dernières années démontre que, globalement, les grands journaux n'avaient pas trouvé un modèle économique viable qui leur permettait d'inviter les actionnaires potentiels à passer leur chemin.

M. Hersant a regroupé *Le Figaro* et *L'Aurore*, il a regroupé des journaux départementaux pour contourner la loi sur les concentrations, mais, en réalité, ces journaux étaient en train de mourir. M. Niel apparaît comme un sauveur, comme un chevalier blanc face aux difficultés de *France-Antilles*. On peut aussi penser à ce qu'a fait Bernard Tapie en Provence.

Quand les journaux rencontrent des difficultés et vont chercher des repreneurs, ces derniers s'arrogent évidemment des droits, des prérogatives qu'ils ne devraient probablement pas avoir. Mais il ne faut pas oublier que, pour danser le tango, il faut être deux et, très souvent, si des médias n'avaient pas été rachetés, ils seraient morts ! Monsieur Laugier, tout cela entre effectivement dans des stratégies de concentration, mais beaucoup de médias seraient morts s'il n'avait pas trouvé des investisseurs pour les soutenir.

Comment va-t-on lire l'information demain ? Là aussi, madame Robert, nous touchons au cœur de notre métier. Qu'est-ce qu'une information aujourd'hui, alors qu'il n'y a aucun consensus sur les faits eux-mêmes ? De la même manière que l'on met un casque aux jeunes cyclistes pour leur protéger la tête – vous savez que je fais du vélo... –, je pense qu'il faut mettre un casque d'information aux jeunes, surtout au moment où le cerveau est encore très malléable, pour les protéger contre les désinformations qu'ils vont entendre tout au long de leur vie.

C'est une tâche immense, à la hauteur de l'enjeu qu'est l'éducation. C'est très bien que l'enseignement prévoie des heures d'éducation aux médias – elles sont passées de la

seconde à la cinquième –, mais je pense que ce n'est rien par rapport à ce qui doit être fait. Les professeurs me disent que les élèves ne croient plus les textes qu'ils lisent et remettent en cause le savoir. Or la compréhension, l'honnêteté intellectuelle, la bonne foi, c'est précisément l'inverse de l'attitude des *tycoons* qui vous disent aujourd'hui qu'ils ne connaissent pas M. Zemmour et semblent à peine savoir qu'il intervient sur leur chaîne ! C'est vraiment « se foutre » du monde.

Je pense qu'il est très important que, dès le début, l'information soit au cœur des apprentissages, des programmes, aussi bien que l'histoire, les mathématiques ou les sciences de la vie et de la Terre.

**M. Edwy Plenel.** – Je vous remercie, madame la sénatrice Robert, d'avoir rappelé que, derrière tout cela, il y a la question de la qualité de l'information. George Orwell disait : « Le premier ennemi de la vérité n'est pas le mensonge, ce sont les convictions ! » Notre métier ne consiste pas à produire des opinions ; évidemment, nous en avons tous, comme chaque citoyen. Notre responsabilité professionnelle – c'est là-dessus que nous sommes jugés – est de produire des faits, des informations, et de les documenter pour nourrir le débat public ; elle n'est pas d'énoncer de « grandes vérités »...

Monsieur le sénateur Hugonet, je n'ai pas employé le terme de dictature, je parle plutôt, et cela depuis très longtemps, de démocratie de basse intensité. Pierre Mendès-France disait : « La démocratie, c'est une culture, une façon d'être, ce ne sont pas simplement des institutions. »

Pour moi, le manifeste intellectuel et philosophique du journalisme est un texte d'Hannah Arendt – nul hasard si elle est également l'auteure du livre *Les origines du totalitarisme*. Ce texte, qui s'intitule *Truth and Politics*, a été publié dans *The New Yorker* au sein d'un recueil sur la crise de la culture. Hannah Arendt rappelle cette chose essentielle : les vérités les plus fragiles sont les vérités de faits que produisent les journalistes, tandis que les vérités d'opinion ne sont pas menacées. C'est bien ce qui est en péril aujourd'hui en France et pas en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Italie ou même aux États-Unis malgré les tentatives de M. Trump...

Nous vivons, sidérés, un moment tout à fait singulier où les opinions sont en train de tuer l'information, où on peut dire des énormités sur notre passé, sur Vichy, sur Dreyfus, sur nos compatriotes de culture, de croyance ou d'origine musulmane, sur les universités, sur la diversité de notre peuple, etc. On peut avancer des idéologies de l'inégalité naturelle, qui sont radicalement opposées à l'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Et on peut dire tout cela à antennes déployées !

Comment défendre l'indépendance et la vitalité de l'information, alors que nous nous heurtons à cette vague qui nous emporte et qui domine le débat public ?

Cela m'amène à la question de la télévision. Je suis sidéré que le CSA, l'Arcom aujourd'hui, n'intervienne pas. Nous sommes des entreprises privées qui participons au pluralisme et nous sommes soumis à une formidable loi, la loi de 1881 sur la liberté de la presse, avec une jurisprudence abondante sur l'intérêt public, le respect du contradictoire, la diffamation, le sérieux de l'enquête... Quand on cède une fréquence hertzienne à une chaîne de télévision, on cède un bien public – il arrive d'ailleurs que certains la revendent dans des conditions discutables pour faire fortune... Et le CSA signe alors une convention avec les responsables de ladite chaîne. J'ai devant moi celle qui a été signée avec CNews le

27 novembre 2019 : on y parle de pluralisme dans l'expression des courants de pensée, d'engagements à ne pas encourager les comportements discriminatoires en raison de la race, de l'origine, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la religion ou de la nationalité, de promotion des valeurs républicaines d'intégration et de solidarité, etc.

Je ne comprends donc pas comment cette chaîne peut continuer d'exister !

**M. David Assouline, rapporteur.** – J'ai lu le même extrait au directeur de l'information de CNews ; il a répondu qu'il respectait la convention...

**M. Edwy Plenel.** – Quand il s'agit de chaînes hertziennes en accès libre et gratuit, il s'agit d'un bien commun et nous devons disposer des moyens de contrôler qu'une telle chaîne ne se transforme pas en une chaîne d'opinion. Sinon, le pluralisme et la diversité sont atteints.

Cela m'amène à la question posée par M. le sénateur Laugier : la concentration ne sauve-t-elle pas les médias ? Les véritables questions seraient plutôt de savoir si cette concentration se fait au détriment de la qualité du débat public et si, pour en revenir au terrain économique, la concurrence est libre et non faussée. Je ne reviens pas sur les chiffres que j'ai déjà cités tout à l'heure. Il n'y a pas, aujourd'hui, de vérité des prix, puisque les résultats de ces médias ne seraient pas les mêmes s'ils ne percevaient pas les aides publiques versées par l'État et s'ils n'avaient pas signé d'accords secrets avec les Gafam. Vous parlez de sauver les médias, mais il n'y a pas de vérité des prix d'un point de vue économique et il n'y a pas de respect de l'honnêteté du débat public.

Je vais donc vous rappeler brièvement mes propositions.

Premièrement, les aides directes, cette tradition française dont parlait M. Hugonet, cette exception française, sont un archaïsme total. Nous ne sommes pas les seuls à le dire ; de nombreux rapports ont été publiés à ce sujet, que ce soit par la Cour des comptes, par M. Roch-Olivier Maistre lui-même, qui est aujourd'hui président de l'Arcom, ou par d'autres. Les aides indirectes, qu'elles soient fiscales, sociales ou postales, c'est autre chose ; ce sont des aides à l'écosystème. Les aides directes à des entreprises ne sont pas admissibles. Nous devons faire en sorte que le système vive sainement et qu'il y ait une vérité sur les prix. Les rédactions doivent se battre pour elles-mêmes, ce qui ne peut pas être le cas si elles savent qu'il y a les aides publiques, d'un côté, le mécène oligarque, de l'autre. On ne peut survivre ainsi grâce à d'autres ! Il faut arrêter ces bouées de sauvetage pour que notre profession retrouve sa vitalité.

Deuxièmement, il faut mettre fin à l'opacité. On doit connaître l'actionnariat d'un journal, parce qu'il est au cœur du débat public. Il faut de la transparence sur son actionnariat comme sur les subventions et aides qu'il reçoit.

Troisièmement, il faut limiter la concentration verticale. Avec l'argument qu'il faut des champions français, cette concentration est vue sans limites, alors qu'elle s'ajoute avec celle qui est déjà au cœur de nos métiers, c'est-à-dire avec les secteurs de la publicité et de la communication. Il faut donc avancer sur les questions de conflits d'intérêts : il n'est pas légitime qu'interviennent tant d'activités non journalistiques, non éditoriales. Contrairement à ce qui a été dit tout à l'heure, les grands champions de l'information dans les démocraties vivantes sont des industriels de l'information, pas des industriels de l'armement, du luxe, de la téléphonie ou d'un quelconque autre secteur économique...

Quatrièmement, il faut, compte tenu de cette situation, donner des droits juridiques et moraux aux rédactions, y compris dans le secteur public afin que celui-ci soit indépendant des gouvernants – je dis cela pour répondre à votre inquiétude, monsieur Hugonet. Les rédactions doivent avoir des droits en ce qui concerne le choix des responsables éditoriaux et leur révocation. Cela me paraît un principe évident et un gage de confiance. C'est d'ailleurs le cas chez nous, comme cela l'était traditionnellement au *Monde* ou à *Libération* à l'époque où ils étaient contrôlés par les personnels.

Par ailleurs, Mediapart produit sur tous ces sujets les articles les plus longs et les plus documentés. Petit détail intéressant, le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les plateformes et leur écosystème, une question centrale donc, n'a donné lieu, le lendemain de sa publication, qu'à une petite dépêche de l'AFP. Il s'agit d'un sujet largement transpartisan – la présidente de cette mission d'information appartient au groupe Les Républicains – qui concerne l'ensemble du système médiatique, en particulier lorsque le rapport, reprenant une position que j'avais défendue devant la mission, évoque le refus de certains médias d'apporter de la transparence sur les accords de gré à gré qu'ils ont signés avec Google, Facebook et les autres plateformes de ce type. Or il n'y a pas eu d'article sur ce sujet dans *Le Monde*, *Le Figaro* ou *Libération*... Toute rubrique médias digne de ce nom aurait pourtant dû s'y intéresser !

Sur les questions très précises de M. Laugier, à Mediapart, nous sommes aujourd'hui 65 journalistes en CDI sur 120 salariés. Tout est internalisé, y compris la relation avec les abonnés, l'informatique, la gestion ou le marketing. Nous avons à peu près 70 collaborateurs pigistes réguliers, que nous recrutons sur des critères de qualité professionnelle que vous pouvez juger sur pièces. Nous, les fondateurs, sommes sur le déclin et nous veillons à ce que la nouvelle génération, celle autour de quarante ans, prenne le relais. Je crois que la réussite de Mediapart tient aussi à la transmission de la tradition à cette nouvelle génération.

Mon dernier point porte sur la liberté d'expression. J'avais oublié une précision importante au regard des promesses démocratiques de la révolution numérique : entre le moment où nous nous sommes créés et aujourd'hui, on observe une grande régression liée à l'ascension des réseaux sociaux.

Dans ce contexte, nous sommes les seuls à avoir maintenu notre cap – c'est dans notre nom – d'un journal participatif. Tout abonné peut librement bloguer et commenter, dans une culture de *free speech*, avec une liberté d'expression associée d'un contrôle *a posteriori*. Mediapart marche ainsi sur deux jambes : les informations que nous produisons et le libre débat d'opinion de nos abonnés. Dix personnes en CDI s'occupent chez nous de la relation éditoriale, du club participatif et de l'expression sur les réseaux sociaux. C'était un enjeu pour nous de montrer que le numérique n'était pas le lieu de création de la précarité, mais d'emplois et de compétences véritables.

Je précise que, à tous les niveaux, Mediapart est totalement paritaire : une moitié d'hommes, une moitié de femmes.

**Mme Monique de Marco.** – Que pensez-vous de la pratique des ménages, qui consiste pour un journaliste à assurer une prestation rémunérée au service d'une entreprise ou d'un lobby ? Ne pensez-vous pas qu'il y a là un mélange des genres et un risque de conflits d'intérêts, et ne serait-il pas nécessaire de légiférer sur ce sujet ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je retiens de notre échange que, comme l’a dit Edwy Plenel, vous avez tous un projet éditorial, et que cela devient une denrée rare. Mme Roberts le rappelait, les commentaires de non-journalistes se multiplient. Comment éviter cette banalisation de l’opinion face à l’information, alors qu’on n’a pas l’arrière-plan et la capacité de mise en perspective des journalistes ?

Ensuite, sur les relations avec la sphère économique et sur le besoin de capitaliser, nous avons compris que vous aviez un projet éditorial et que vous avez su attirer des investisseurs tout en cantonnant les choses, par exemple en rachetant les parts ou en trouvant une autre formule. M. Beytout nous a indiqué tout à l’heure une possibilité, qui consiste à dresser une muraille entre le projet éditorial et les investisseurs. Cela vous paraît-il reproductible ? Je me réjouis de vous voir indépendants, mais ne risquez-vous pas une sous-capitalisation ? Peut-on vraiment se passer d’investisseurs, voire faut-il interdire les grands groupes, alors que la loi Hersant a été contournée ? Face à un excès de concentration, peut-on l’interdire, peut-on la réguler ? Comment avancer sur les conflits d’intérêts potentiels ? Il me semble en tout cas que, dans une économie libérale, on a toujours besoin d’investisseurs.

Enfin, M. Plenel a parlé de transparence avec les plateformes. Que voulez-vous dire par là et que nous suggérez-vous de regarder ?

**M. Laurent Lafon, président.** – Dans la continuité des questions économiques, que pensez-vous de la proposition d’encadrer l’affectation des ressources publicitaires, pour éviter un transfert trop massif sur le numérique et obliger un prescripteur à diversifier ses annonces ?

**M. David Assouline, rapporteur.** – Notre réflexion portera sur des propositions que nous pourrions formuler. Tout le monde est d’accord pour affirmer qu’il y a un nouveau paysage médiatique avec les concentrations et que la loi de 1986 est obsolète. En tant que législateurs, certains pourraient penser qu’il faudrait libéraliser, voire supprimer toutes les règles, et d’autres qu’il faudrait les renforcer et les étendre à de nouveaux domaines, je pense notamment aux fournisseurs d’accès.

Dans la loi de 1986, les concentrations horizontales sont réglementées, avec jusqu’à sept chaînes. Faut-il rabaisser ce seuil ?

Ensuite, des concentrations diagonales existent. À l’époque, on ne pouvait cumuler que deux supports parmi la radio, la télévision et la presse écrite, définie comme presse quotidienne d’information générale couvrant au moins 20 % du territoire. Cette dernière définition me semble d’ailleurs caduque. Vous avez posé deux autres sujets : doit-on limiter ou interdire la possession de régies publicitaires ? Peut-on être un fournisseur d’accès et un diffuseur de contenus à la fois ?

C’est là où le législateur peut modifier les règles. Mais, à chaque fois que j’ai voulu légiférer sur les concentrations, je me suis heurté au fait que la loi n’est pas rétroactive. Ainsi, ceux qui sont en place le resteront et les nouveaux entrants ne pourront se battre à armes égales. En revanche, protéger les rédactions peut immédiatement s’imposer à tous de façon opérationnelle, entrants ou déjà installés. Comme beaucoup, j’ai travaillé sur la loi du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l’indépendance et le pluralisme des médias, dite « Bloche », qui est insuffisante, car le statut juridique et les obligations qu’elle prévoit se sont révélés à géométrie variable.

Comment peut-on protéger des rédactions de leurs propriétaires, à la fois dans la presse écrite et à la télévision ? Je rappelle que, pour cette dernière, je ne parle pas de la télévision numérique, mais bien de droits d'émettre qui sont des concessions d'État faites par l'Arcom pour lesquelles, jusqu'à présent, l'idée de chaîne d'opinion n'avait jamais été envisagée. Les chaînes d'information étaient considérées comme telles plutôt que comme chaînes de débat. Or, une grande majorité du temps d'antenne de ces chaînes est consacrée à des débats, laissant le travail d'enquête à la portion congrue. Quel modèle protecteur peut-on trouver, à l'instar de ce que *Le Monde*, *Libération* ou vous-mêmes avez pu faire ?

**M. Edwy Plenel.** – Je comprends toute la difficulté de votre tâche. Vous connaissez mon plaidoyer régulier pour un parlementarisme français non affaibli par le présidentielisme. Or, durant l'actuelle présidence et les deux précédentes, tout ce mouvement de concentration que vous combattez a été accompagné, voire aidé par des interventions directes de la présidence de la République, quelles que soient les étiquettes politiques des présidents.

Le premier objectif, c'est que nous ne soyons plus à armes inégales dans l'écosystème des médias, ce qui est la situation actuelle. Le meilleur exemple, ce sont les plateformes et les droits voisins. Les députés l'ont parfaitement établi. Le Spiil fait partie de l'organisme de gestion collective (OGC) présidé par Jean-Marie Cavada, ancien journaliste et ancien parlementaire européen. Notre cofondatrice Marie-Hélène Smiejan est membre de son conseil de surveillance. L'OGC défend que la manne des droits voisins du droit d'auteur que doivent ces plateformes qui s'enrichissent au détriment des médias – entre 800 millions d'euros et 1 milliard d'euros selon Jean-Marie Cavada. Nous défendons une position saine, normale, et sommes appuyés par le syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM) et la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem) : cette manne doit être gérée collectivement, de façon transparente, et non par des accords de gré à gré, comme les signent *Le Monde*, *Le Figaro*, *Libération*... Tant les plateformes que les responsables de ces médias – directeurs qui ne sont pas des journalistes – ont opposé le secret des affaires sur le contenu de ces accords. Il y a un enjeu terrible. Si nous n'y arrivons pas, l'écosystème médiatique sera radicalement transformé, avec des abus de position dominante. Devant les parlementaires, le directeur du *Monde*, Louis Dreyfus, s'est défendu en affirmant que c'était normal : ils sont les plus forts. On donne une prime au « premier de cordée » au détriment du pluralisme et de la diversité ; ce n'est pas possible ! L'Autorité de la concurrence est à nouveau saisie : ce sont des abus de position dominante. Le premier enjeu est donc de construire une digue.

Ensuite, vous devez énoncer les incompatibilités en matière de concentration. Il doit être incompatible que de grands opérateurs de la publicité soient de grands opérateurs de médias. Nous n'avons pas de publicité : « seuls nos lecteurs peuvent nous acheter », dit notre slogan. Sinon, la publicité est l'arme des propriétaires de médias : leurs médias peuvent en profiter plus que d'autres, et elle peut être une arme pour déstabiliser l'adversaire quand des contenus de l'adversaire ne plaisent pas. Quand cette publicité s'accompagne d'une agence de communication, Havas, chargée d'organiser la communication des personnes que nous mettons en difficulté par nos révélations, cela a une influence directe sur les médias, qui font des contre-attaques. Par exemple, durant les quatre mois de l'affaire Cahuzac, nous avons dû affronter un univers médiatique instrumentalisé par ce monde de la communication.

Dans l'ancienne tradition législative, les incompatibilités concernaient la commande publique. Vous avez un exemple flagrant : comment des actionnaires dont la commande publique est la première recette peuvent-ils être opérateurs de médias ? Je pense

notamment au groupe Dassault, pour lequel nos gouvernants jouent même les représentants de commerce...

Deuxième exemple, l'Inde vit un immense scandale à partir de révélations de Mediapart sur les Rafale, au cœur du débat public du Parlement indien. Cela concerne aussi la France. En voyez-vous une ligne dans *Le Figaro*, voire une dépêche ? C'est pourtant un journal de qualité, le plus vieux d'entre nous, qui a publié le premier article de Zola dans son engagement qui allait le faire basculer dans l'affaire Dreyfus en 1896, en faveur des juifs. Il y a un problème concret.

Troisième exemple d'incompatibilité, vous devez empêcher de posséder à la fois les tuyaux et le contenu. Il y a un bon exemple, documenté par l'administration fiscale – sans revenir sur la mauvaise manière qui nous a été faite ensuite. Mediapart a mené la bataille, gagnée en France en 2014, en 2018 dans l'Union européenne, sur l'égalité du taux de TVA, aide indirecte aux lecteurs pour que la presse soit accessible. Nous voulions un même taux de TVA de 2,1 %, au lieu de 20 %. Cette TVA super-réduite est une aide traditionnelle à ce bien démocratique qu'est l'information. Or SFR presse a fait une offre groupée de ses bouquets, y compris audiovisuels, en y mettant ses journaux – à l'époque, *L'Express*, *Libération*... – au taux de 2,1 %, en étendant le taux de la presse à toutes les activités de leur groupe concernées – portail d'accès, téléphonie... Ils ont été lourdement redressés fiscalement.

L'enjeu est de protéger les rédactions dans tous les cas de figure.

La Charte européenne de Munich de 1971 indique que « la responsabilité des journalistes vis-à-vis du public prime toute autre responsabilité, en particulier à l'égard de leurs employeurs et des pouvoirs publics. » Il nous faut cette protection, qui est piétinée.

Monsieur Laugier, nous avons créé un fonds de dotation – cela existe depuis 2008 dans le secteur culturel – et non un fonds d'investissement. Ce fonds a la souplesse juridique des associations et la souplesse financière des fondations. Le Fonds pour une presse libre, légitimé par son intérêt public à recevoir des dons défiscalisés de particuliers ou d'entités, n'aide pas Mediapart, mais sanctuarise son capital en étant son actionnaire unique *via* la Société pour la protection de l'indépendance de Mediapart. Mediapart ne peut pas recevoir d'argent de lui, mais est contraint de verser une partie de ses profits au FPL, au profit de l'écosystème. Le FPL en est à son quatrième appel à projets. Avec l'argent collecté, dont celui de Mediapart, mais aussi de particuliers, il aide des médias indépendants à faire vivre leur projet, dans différentes régions. Une commission d'étude professionnelle étudie ces projets, divers. Actuellement, il aide un journal en ligne d'un réfugié afghan, qui réalise pour nous des reportages en Afghanistan. Il a aussi aidé Guiti News, journal autour des migrants. Il essaie de pallier l'absence de volontarisme d'autres instances pour aider à ce pluralisme, et à un journalisme de qualité et indépendant.

Pour éclairer ma notion d'écosystème, vous connaissez le film *Don't Look Up* sur Netflix sur le changement climatique : les indépendants sauvent Hollywood. Netflix a produit ce film impitoyable sur la présidence américaine, les médias, la vie politique, les réseaux sociaux et la télévision. Dans notre système actuel, un tel film, si virulent, ne pourrait pas être produit en France.

**Mme Sylvie Robert.** – Le pensez-vous vraiment ?

**M. Edwy Plenel.** – Il ne pourrait pas être produit avec de tels moyens et de telles vedettes comme Leonardo di Caprio. Interrogez les professionnels qui essaient de construire des projets. Il ne passerait pas, car ce système est trop imbriqué. Le libéralisme, c'est la possibilité d'informations qui dérangent les opinions, fussent-elles de la majorité. C'est là notre rôle d'aiguillon démocratique dans la diversité de nos sensibilités.

**M. Éric Fottorino.** – Une uniformisation consensuelle de l'information nous menace, lorsque des propriétaires puissants possèdent de grands groupes de presse. Les lecteurs, auditeurs et téléspectateurs s'en aperçoivent : tout se ressemble, et surtout on ne dérange pas trop. Cette uniformisation est un grand danger, elle ne fait pas le lien avec les lecteurs, les citoyens, qui se sentent éloignés des dirigeants et de toutes les autorités.

Notre rôle de média est d'autant plus important qu'on veut être simple dans la complexité ambiante : on préfère un mensonge simple à une vérité complexe. Nous sommes des artisans de cette complexité. Il est très facile d'aller dans le sens des algorithmes, de l'opinion qui cherche parfois plus à être rassurée qu'éclairée.

J'espère que les lois peuvent faire quelque chose. Nous sommes dans une démocratie un peu trop présidentielle, pas assez parlementaire. Mais les lois ne sont pas rétroactives. Ce qui est fait est fait, et ce qui a été défait l'est fortement.

A été défaite la capacité des rédactions à avoir cette ambition d'informer librement avec obstination. L'obstination, c'était un des quatre commandements d'Albert Camus avec la lucidité, l'ironie... On a l'impression que les médias possédés par ces puissants cherchent toujours là où il y a de la lumière, et assez peu là où il y a de l'ombre. Notre métier, c'est d'éclairer cette ombre. La lumière est aveuglante. Selon Hannah Arendt, l'actualité est trop éblouissante, et nous empêche d'aller chercher la vérité.

J'aimerais vous proposer des outils, comme faire des fondations, des fonds de soutien, le fait d'associer les lecteurs pour financer des reportages... Mais mille outils ne font pas une volonté et une puissance.

Les médias sont-ils un quatrième pouvoir ? Au contraire, ils ont été diminués dans leur influence, car la confiance a été perdue. Il serait absurde de demander à Vincent Bolloré et à Bernard Arnault de tout rendre.

Au *I*, nous sommes aussi dans la transmission, avec vingt-cinq jeunes âgés entre 25 et 35 ans. Je vois leur ambition de faire leur métier ; j'ai envie de leur donner les moyens de le faire. Il faut donc donner une personnalité juridique aux rédactions, pour qu'elles puissent ester en justice. Autrefois, on parlait de créer une muraille de Chine infranchissable entre les intérêts du capital et ceux de la rédaction, sans aucun passe-droit. L'actionnaire ne pourrait pas décrocher son téléphone pour parler ou non de tel ou tel sujet. Or j'ai vécu cette situation pendant six mois avec les nouveaux actionnaires du *Monde*, qui me demandaient de soutenir Dominique Strauss-Kahn. Cette muraille de Chine est poreuse partout. Une loi ne permettra probablement pas de protéger les rédactions pour qu'elles fassent leur travail.

J'ai été peiné lorsque j'ai lu, un jour dans *Le Figaro*, deux pages d'entretien du patron de Dassault Aviation signées par Étienne Mougeotte. Comment le patron du journal peut-il interroger un représentant de l'actionnaire, alors que ce journal publie d'excellents articles ? Quand vous êtes contrôlés par un actionnaire, il y a deux moments où on vous le rappelle : lorsque vous touchez à son domaine privé – son activité concurrentielle – et

l'élection présidentielle – des marchés publics sont en jeu, et certains misent même sur tous les candidats.

Milan Kundera disait « La bêtise des gens consiste à avoir une réponse à tout. La sagesse d'un roman consiste à avoir une question à tout. » Notre travail, c'est d'avoir question à tout. Nous n'avons pas réponse à tout, mais si, dans les prochaines années, nous n'avons pas un corpus réglementaire, mais aussi une volonté et une lucidité politiques des dirigeants pour comprendre qu'une démocratie faible se mesure à la faiblesse de ses institutions médiatiques, demain, le populisme l'emportera, car les citoyens seront allés chercher ce qu'ils croient être des informations sur des supports délirants, effet boomerang de nos supports devenus eux aussi délirants pour d'autres raisons.

**Mme Isabelle Roberts.** – Je suis totalement d'accord. Les journalistes ne sont pas le bras armé de la justice, mais le bras qui actionne le bras armé de la justice.

C'est votre métier d'écrire la loi, mais je vais souligner ce qui ne va pas.

La règle des deux sur trois ne concerne que la presse quotidienne. Il faudrait que toute sorte de presse soit prise en compte.

Actuellement, les concentrations s'évaluent sur des bassins de population et de diffusion qu'aucun titre de presse, même de presse quotidienne régionale, n'atteint.

La loi Bloche se révèle inopérante, voire contreproductive : pour faire écrire la charte éthique de CNews, la direction a reformé en toute hâte une société des journalistes à sa main, qui a rédigé une charte qui autorise les « ménages », permettant à un journaliste d'être employé au service d'une industrie pour faire semblant d'être journaliste tout en promouvant cette industrie. Ces ménages devraient être interdits : ils n'ont rien à voir avec le journalisme.

Le comité d'éthique de Canal +, au moment où Éric Zemmour a fait sa sortie sur les mineurs isolés pour laquelle il est condamné, a estimé que l'émission « Face à l'info » ne pouvait pas continuer dans sa forme actuelle ; c'était il y a deux ans. Depuis, aucune modification n'a été apportée à l'émission. Cette loi, louable et déjà édulcorée à l'époque, est insuffisante. Il faut écrire une nouvelle loi et repartir de zéro, au lieu de modifier la loi actuelle comme cela est fait depuis quarante ans.

Un statut juridique des rédactions serait important. Par exemple, les journalistes d'I-Télé sont allés voir le CSA, qui a répondu qu'il ne pouvait rien faire. Actuellement, il n'y a pas de délit de censure. Un statut juridique des rédactions – à préciser en détail pour éviter les contournements – est nécessaire.

Reporters sans frontières vous a proposé un délit de trafic d'influence en matière de presse, pour éviter que le propriétaire industriel n'oblige la rédaction à publier un article ou un reportage favorisant ses activités. J'ai de nombreux exemples sur les activités de Vincent Bolloré au Togo.

**M. Nicolas Beytout.** – Un ménage, c'est un journaliste animant une conférence, un colloque, une convention, au profit d'une entreprise ou d'une fédération professionnelle. C'est assez courant dans le métier. À *L'Opinion*, ces ménages doivent être spécifiquement autorisés et ne sont jamais rémunérés pour le journaliste. La rémunération rentre dans le chiffre d'affaires du journal, souvent *via* des prises d'abonnements facturées. C'est une façon vertueuse de déconnecter le journaliste de la puissance économique pour laquelle il travaille.

Je doute qu'il soit très efficace d'encadrer l'affectation des dépenses publicitaires en fonction de l'endroit où elles sont effectuées. Comment comptez-vous une publicité insérée dans un journal papier qui a une application et qui est lue sur le numérique en pdf ? C'est complexe techniquement et difficilement faisable.

Je voudrais vous alerter sur un point : en général, la presse est en mauvais état économique. La presse pourrait-elle vivre autrement que par l'injection de dizaines de millions d'euros chaque année ? La question des milliardaires est un sujet, celle de la concentration des médias en est un autre, même si, évidemment, ces sujets s'additionnent parfois. Seules des personnes qui ont énormément d'argent investissent, car les médias demandent des dépenses considérables pour un retour sur investissement misérable – quand bien même il y en aurait un... Vous devez reconnaître à ces personnes un intérêt général à investir. Vous pouvez aussi réguler leur influence et leur mainmise sur telle ou telle rédaction. Mais si vous estimez que ces gens sont les adversaires d'une presse libre, il n'y aura plus beaucoup de journaux dans dix ans, car les coûts de structure de la presse sont quasiment insupportables.

Pourquoi les aides existent-elles en France ? Avec le droit du travail, les coûts sociaux sont gigantesques. Les imprimeries fonctionnent avec des coûts de fabrication deux à trois fois supérieurs à ce qui se passe ailleurs. C'est historiquement le résultat de lâchetés successives des patrons de presse et du législateur, avec un corpus législatif faisant que la presse papier est fortement déficitaire. Il y aurait un grand danger à interdire aux grandes fortunes d'investir dans la presse, et vous risqueriez de faire basculer ce monde dans l'inconnu.

Une dernière remarque, là aussi en forme d'alerte : de nombreuses formules existent pour protéger les rédactions. Mais aucune entreprise ne peut durablement vivre avec des salariés en opposition frontale avec leur patron, que ce soit dans le secteur médiatique ou dans tout autre secteur. Vous ne pouvez pas défendre une harmonie ou un projet économique si tous ceux qui travaillent dans l'entreprise sont fondamentalement opposés à ce que veut faire le propriétaire. Tous les outils peuvent être inventés, mais si vous tendez vers la construction de modèles d'opposition absolue entre les rédactions et les propriétaires, ceux qui viennent sauver les journaux aujourd'hui ne viendront peut-être plus demain.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 17 h 35.*

**Lundi 31 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

**Audition de MM. Pierre-Antoine Capton, président de Mediawan, Stéphane Courbit, président de Banijay et Pascal Breton, président de Federation entertainment (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 16 h 55.*

**Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 45.*

**Audition de M. Patrick Drahi, fondateur et propriétaire d'Altice (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 18 h 45.*

**Jeudi 3 février 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

**Audition de Mme Élisabeth Drevillon, présidente, et de M. Jean-Baptiste Rivoire, membre, de la Guilde des auteurs réalisateurs de reportages et documentaires (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 heures 10.*

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Audition de M. Jean-Michel Baylet, président du groupe La Dépêche du Midi  
(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.*

**Audition de M. Pascal Chevalier, président de Reworld Media (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 16 h 45.*



**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME : « LA JUDICIARISATION DE LA VIE PUBLIQUE : UNE CHANCE POUR L'ÉTAT DE DROIT ? UNE MISE EN QUESTION DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ? QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA MANIÈRE DE PRODUIRE DES NORMES ET LEUR HIÉRARCHIE ? »**

**Mardi 25 janvier 2022**

- Présidence de Mme Cécile Cukierman, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Audition de Mme Angelika Nussberger, professeure de droit constitutionnel à l'Université de Cologne, ancienne juge à la Cour européenne des droits de l'homme, et M. Mattias Wendel, professeur de droit public à l'Université de Leipzig**

**Mme Cécile Cukierman, présidente.** – Je vous remercie, Madame Nussberger et Monsieur Wendel, qui est avec nous en visioconférence, d'avoir accepté de participer à cette audition conjointe organisée par la mission d'information que le Sénat a constituée pour travailler sur la judiciarisation de la vie publique.

Notre mission d'information s'intéresse à ce qui nous semble être la place grandissante prise par les juridictions nationales et européennes dans la production de la norme et dans la prise de décision publique, ainsi qu'à ses conséquences sur le fonctionnement de notre démocratie représentative et sur la capacité du pouvoir politique à mettre en œuvre des politiques publiques efficaces.

Votre audition nous intéresse à un double titre : d'abord, dans une perspective de droit comparé, il est intéressant pour nous de savoir si les questions que nous nous posons sont également débattues en Allemagne ou si un équilibre plus satisfaisant a pu y être trouvé ; ensuite, sous l'angle du droit européen, à la fois droit de l'Union européenne et droit de la Convention européenne des droits de l'homme ; je précise que vous avez siégé, Madame Nussberger, comme juge à la Cour européenne des droits de l'homme pendant une dizaine d'années ; vous avez donc une connaissance approfondie du fonctionnement concret de cette institution.

Vous avez reçu un questionnaire indicatif qui précisait les préoccupations du rapporteur. Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, qui vous permettra de répondre à une partie de nos interrogations, puis vous aurez la possibilité d'aborder d'autres aspects du sujet au fil de nos questions. Vous pourrez également nous adresser une contribution écrite pour compléter le cas échéant votre présentation. Je précise que l'audition fait l'objet d'une captation et d'une diffusion sur le site internet du Sénat et je vous cède la parole sans plus tarder.

**Mme Angelika Nussberger, professeure à l'Université de Cologne, directrice de l'académie pour la protection des droits de l'homme en Europe, ancienne juge à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).** – Je suis très honorée d'être auditionnée par votre commission sur un sujet très important en France comme en Europe. Ce sujet mérite

une approche nuancée. Je répondrai point par point aux interrogations contenues dans votre questionnaire écrit.

Vous me demandez si je partage l'idée de Pierre Steinmetz et Jean-Éric Schoettl d'une montée en puissance progressive d'un pouvoir juridictionnel qui affaiblirait la démocratie représentative. Il est incontestable que l'on observe l'émergence progressive d'un pouvoir juridictionnel, mais cela n'entraîne pas nécessairement un affaiblissement de la démocratie représentative. Les cours constitutionnelles se sont emparées de nouvelles compétences non écrites dans la Constitution. Ce fut le cas en Allemagne, où la Cour de Karlsruhe a par exemple dans les années 1950 défini son rôle comme celui d'un organe constitutionnel ; ce n'était pas explicitement écrit dans la Constitution allemande. Elle a aussi décidé d'apprécier les violations des droits de l'homme non seulement sur la base de la Constitution allemande, mais aussi par rapport à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La même évolution a eu lieu en France ou aux États-Unis : la Cour suprême américaine a d'ailleurs été pionnière avec l'arrêt *Marbury v. Madison*, s'octroyant un rôle de contrôle qui ne figurait pas dans la Constitution. Ce qui est frappant, c'est que cette évolution a été acceptée par le pouvoir politique – sauf peut-être lorsque la Cour de justice des Communautés européennes a fait la même chose avec les arrêts *Costa c/ Enel* et *van Gend & Loos* pour définir la hiérarchie entre les constitutions nationales et les traités européens, car cette question suscite toujours des débats.

Les critiques de MM. Steinmetz et Schoettl sont très vives ; ils parlent d'une hypertrophie du pouvoir judiciaire et d'une scission entre la justice et la démocratie représentative. Je ne partage pas ce diagnostic. Je ne nie pas l'existence de risques pour la démocratie, mais en même temps cette évolution présente des opportunités. Le contrôle de constitutionnalité offre la possibilité d'un changement de perspective. La possibilité de requêtes individuelles fait que les lois peuvent être considérées du point de vue des droits de l'individu ; en outre, l'argumentation des cours est très rationnelle, et ce recours offre la possibilité d'un second examen d'une règle de droit. Le point négatif est le manque de transparence, car les délibérations de la cour ne sont pas publiques, et cela fournit des arguments au populisme.

La CEDH est-elle devenue un arbitre sur les questions de société ? Oui, dans la mesure où doit se prononcer sur toutes les questions d'actualité relatives à la mort, à la vie, à la religion, au climat, au genre, etc. Sa mission est de fournir un cadre clair définissant les solutions susceptibles d'être apportées à ces questions dans le respect de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle indique si des lois transgressent ce cadre : par exemple, elle fixe des lignes rouges sur la manière de définir l'indépendance des juges. Mais les sociétés réagissent de façons très différentes sur certains sujets. J'observe ainsi que les décisions concernant les droits des personnes LGBTQ sont bien acceptées en Europe de l'Ouest, mais moins bien en Europe de l'Est. On peut donc difficilement parler de succès si une partie de l'Europe ne suit pas ses décisions.

La Cour de Strasbourg est attentive aux éventuelles répercussions politiques de ses décisions. Le juge n'est pas en lévitation ! Dans l'affaire *Khamtokhu et Aksenchik c. Russie*, la Cour a ainsi pris en compte la situation en Russie pour estimer que l'imposition, pour certaines infractions, de la réclusion à perpétuité pour les hommes et d'une peine maximale de vingt ans d'emprisonnement pour les femmes ne constituait pas une violation de la Convention européenne : en effet, elle a estimé qu'un changement de législation aboutirait à une détérioration de la situation des femmes, non à une amélioration de celles des hommes.

La question de l'activisme judiciaire revient régulièrement. Tantôt les juges sont accusés d'aller trop loin, tantôt de ne pas aller assez loin... Finalement, on est au milieu ! Les juges sont très conscients de cette problématique. L'essentiel est que les juges s'interrogent toujours sur leur rôle dans chaque affaire pour trouver la bonne solution.

Il y a eu une période d'activisme judiciaire dans les années 1970, lorsque les juges ont commencé à développer leur pouvoir d'interprétation de la convention, cette « beauté dormante », et au début du XXI<sup>e</sup> siècle, lorsqu'il a fallu redéfinir certains de nos standards avec nos collègues de l'Est, mais je ne perçois pas une tendance permanente à l'activisme, sans doute en raison du mouvement de critique à l'égard de l'action de la Cour.

L'action des juges peut-elle faire obstacle à la conduite de politiques publiques efficaces, par exemple sur les questions d'asile et d'immigration ? Il importe de ne pas faire des promesses que l'on ne peut pas tenir, car le risque est de perdre son autorité ; on voit les problèmes avec la Pologne ou la Biélorussie, où les cours ont beaucoup de mal à mettre en œuvre nos standards européens. Le juge de Strasbourg doit se prononcer sur des cas concrets, il n'est pas toujours facile d'en tirer des principes généraux. C'est pourquoi la Cour évoque souvent les circonstances exceptionnelles pour signifier que la solution retenue n'est pas généralisable.

Peut-on parler d'une concurrence entre cours ? Il existe un dynamisme dans le développement des droits de l'homme, en effet. Toutes les cours ont la même mission. La meilleure solution contre un dynamisme incontrôlé me semble être le dialogue entre les juges.

La judiciarisation de la vie politique est aussi un grand débat en Allemagne, mais de manière différente qu'en France : le taux d'acceptation par la population des décisions de la Cour constitutionnelle s'élève à 80 %, contre 30 % environ pour les décisions du Parlement. Le rôle des juridictions n'est donc pas à l'agenda des campagnes électorales, mais cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de débat sur certains jugements, comme ceux rendus sur le climat ou sur le droit de choisir sa mort. Là encore, certains estiment que les juges vont trop loin, d'autres qu'ils ne vont pas assez loin...

L'arrêt de la Cour de Karlsruhe du 5 mai 2020 sur le rachat de titres par la BCE, par lequel la Cour prenait à contrepied la position de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), a été très critiqué. En théorie, ce jugement me semble correct. La Cour a défini une ligne rouge qui est l'arbitraire : si une autre cour prend des décisions arbitraires, il ne faut pas la suivre. Reste à définir la notion d'arbitraire, et il n'appartient pas à une cour unique de la définir. Il convient de trouver une définition européenne. C'est pourquoi je trouve que ce jugement était contestable.

La notion d'identité constitutionnelle est bien enracinée dans le droit allemand. L'article 79.3 de la Loi fondamentale soustrait indéfiniment certains sujets, comme ceux relatifs à la dignité de l'homme, aux possibilités de révision constitutionnelle, et sert à la Cour de Karlsruhe pour délimiter les compétences entre la CJUE et les juridictions allemandes. Mais cette notion d'identité, quoique très utilisée, demeure vague et on pourrait considérer que tous les droits de l'homme relèvent de cette identité constitutionnelle. Il conviendrait que les cours travaillent ensemble pour définir clairement cette notion, pour éviter qu'elle ne serve de prétexte à refuser des évolutions européennes.

Un rééquilibrage entre le juge et le politique est-il possible ? Avoir conscience des problèmes fait déjà partie de la solution ! Il faut mener une discussion ouverte sur les rôles

respectifs de la politique et des juges – à l’image du travail de votre mission d’information. Le dialogue entre les juges est nécessaire, mais il doit être complété par un dialogue entre les juges et le politique. Il convient aussi de comprendre les causes du dynamisme judiciaire. Il ne faut pas oublier non plus le rôle des médias. Nous devons aussi analyser le phénomène de *strategic litigation*, qui consiste à s’adresser au juge pour régler des problèmes politiques, par exemple sur le climat. Dans quelle mesure cette démarche est-elle acceptable ? Il faut prendre au sérieux le fait que tous les standards européens ne sont pas acceptés par la moitié du continent. Enfin, nous devons nous demander ce que signifie le « progrès » en matière de droits de l’homme : l’évolution est-elle toujours linéaire, toujours dans le même sens ? La pandémie nous a contraints à nous interroger sur le degré de restrictions acceptable, sur l’articulation entre les droits des individus et ceux de la communauté.

Il existe un espace de dialogue entre les politiques et les juges à travers un dîner annuel entre les membres du gouvernement fédéral et les membres de la Cour de Karlsruhe. Celui-ci a d’ailleurs été critiqué dans la mesure où il est intervenu juste avant que la Cour ne rende un jugement relatif à l’épidémie. Il faut aussi souligner que les autorités sont impliquées dans la procédure devant la Cour constitutionnelle : dans un jugement, après les arguments développés par le requérant, sont présentés ceux développés par le gouvernement, le Parlement, les Länder, les églises, etc. C’est le reflet d’un dialogue juridique.

La Cour de Karlsruhe a adopté récemment un code d’éthique, c’est une bonne chose. Cela répondait à un besoin. Mais je ne pense pas qu’il faille pour autant demander aux juges de rendre compte de leur activité, car cela réduirait leur indépendance.

**M. Mattias Wendel, professeur de droit public à l’Université de Leipzig.** – La question du rôle du pouvoir judiciaire dans la démocratie représentative est à la fois cruciale et fascinante. Il est difficile d’apporter une réponse unique, car il n’existe pas d’absolu en la matière, tout est relatif, tout dépend des pays et des contextes nationaux. Chaque cour s’inscrit dans un contexte institutionnel particulier. Toutes les cours ont toutefois pour mission de faire respecter le droit sans dépasser les limites de leur mandat.

Je commencerai par les questions relatives au droit européen. Dans son arrêt du 5 mai 2020, qui a été très discuté, la Cour de Karlsruhe a estimé que la CJUE et la BCE avaient agi *ultra vires*. Le raisonnement de la Cour était très discutable. La Cour de Karlsruhe a exigé un contrôle plus important de la BCE par la CJUE : la BCE étant indépendante, elle devrait faire l’objet d’un contrôle accru, notamment sur les limites de son mandat. Au-delà du cas d’espèce, l’arrêt remet en question l’idée d’une communauté européenne de droit en général, envoyant le message qu’il ne faut pas toujours se conformer aux arrêts de la CJUE. De ce point de vue, l’arrêt se situe à la pointe d’une longue évolution d’opposition au droit de l’Union européenne. Toutefois je crois que cet arrêt restera exceptionnel. C’est la seule fois où la Cour a constaté un acte *ultra vires*. Cet arrêt n’a eu aucune conséquence juridique par la suite, le conflit a été réglé politiquement et la Commission européenne a mis fin à la procédure d’infraction.

L’arrêt de la CJUE sur la conservation des données n’a pas donné lieu en Allemagne à un débat aussi intense qu’en France ; la conservation des données est considérée de manière critique par la plupart des citoyens. La Cour de Karlsruhe avait déjà jugé en 2010 que la législation fédérale était contraire à la Constitution, avant donc l’annulation de la précédente directive par la CJUE en 2014. En revanche, il y a eu un débat intense en 2000 à propos de l’arrêt *Tanja Kreil* qui demandait à l’Allemagne d’ouvrir ses forces armées aux femmes. Je n’ai pas l’impression toutefois que la CJUE souhaite investir plus largement le

domaine régalien. Elle conçoit simplement de manière restrictive les éventuelles exceptions au champ d'application du droit de l'Union européenne. Ce raisonnement est perceptible dans l'affaire du temps de travail des militaires ; la Cour a d'ailleurs explicitement exclu différents domaines et activités militaires du champ d'application du droit de l'Union européenne et a même laissé aux juridictions slovènes le soin d'estimer, en l'espèce, si les activités mentionnées étaient concernées ou non.

Comment le pouvoir politique peut-il intervenir ? Le droit en Europe est fortement influencé par le droit dérivé, par la législation de l'Union européenne. Certains en Allemagne, à l'image d'un ancien juge constitutionnel, estiment que le droit européen est trop constitutionnalisé : beaucoup de détails sont définis de manière trop précise par les traités et ne peuvent donc guère être modifiés par le politique. Mais cette thèse n'est pas convaincante : la relation entre le droit primaire et le droit dérivé européens est différente de la relation entre le droit constitutionnel et le droit législatif national. La CJUE reconnaît en effet au législateur européen une plus grande marge de manœuvre que la Cour de Karlsruhe n'en accorde au législateur allemand. Les traités peuvent ainsi être concrétisés par le législateur de l'Union européenne, qui peut aussi modifier le droit dérivé, les directives et règlements. Par exemple, en ce qui concerne la citoyenneté de l'Union européenne, la CJUE a suivi la voie tracée par le législateur européen dans la directive de 2004 sur la citoyenneté de l'Union : cela se traduit par un accès plus restrictif aux prestations sociales par rapport à la jurisprudence antérieure. La CJUE a d'ailleurs été critiquée en Allemagne pour ne pas avoir corrigé le législateur européen en s'appuyant sur le droit primaire. Les critiques estiment que la CJUE n'aurait pas suffisamment agi comme juge constitutionnel. Fondée ou non, cette critique prouve que le législateur a une certaine influence sur la jurisprudence, même lorsqu'il s'agit d'un droit ancré dans les traités.

Autre exemple, le droit relatif à l'immigration : avec ses arrêts de 2015 et 2016 concernant l'application et l'interprétation du droit dérivé. La CJUE a suivi la position du législateur européen sur le mécanisme de Dublin, en dépit des défaillances de ce dernier pendant la crise, et contre l'avis de l'avocat général.

La législation en la matière est donc modifiable si le législateur le souhaite, seuls manquent la volonté et un accord politiques. De même, en ce qui concerne le temps de travail des militaires, il suffirait au législateur de modifier la directive pour régler le problème.

Je partage l'analyse d'Angelika Nussberger sur la concurrence entre les cours suprêmes. Le pluralisme des cours n'est pas une mauvaise chose. Il peut être considéré comme une forme de répartition des fonctions entre différents niveaux. Ce qui importe, c'est le dialogue constructif entre les juridictions. Les décisions d'une cour doivent être perméables aux sensibilités exprimées par un autre niveau de juridiction. Lorsque ce dialogue ne fonctionne plus et que les juges ne s'écoutent plus, le problème doit être résolu politiquement, à l'image du conflit récent entre la CJUE et la Cour de Karlsruhe.

La question du respect de l'identité constitutionnelle de chaque pays est très vaste. De nombreuses cours nationales invoquent cette notion, mais lui donnent une définition différente ; en France, une modification de la Constitution est toujours possible, mais, en Allemagne, les limites liées à l'identité constitutionnelle s'imposent au législateur constitutionnel.

Néanmoins, aucun État membre ne peut invoquer son identité constitutionnelle pour déroger de manière unilatérale au droit européen, car l'uniformité de ce dernier serait

menacée. Toutefois, l'Union européenne doit respecter les identités constitutionnelles nationales : d'où l'importance des raisons justificatives ou de l'application du principe de proportionnalité.

J'en viens au droit comparé. Le débat sur le rôle du pouvoir judiciaire dans l'État de droit existe depuis longtemps en Allemagne. Le débat est régulièrement relancé à l'occasion de décisions controversées sur le plan sociopolitique, comme celles sur le mariage homosexuel, la lutte contre le changement climatique ou contre l'épidémie de covid. La Cour de Karlsruhe continue toutefois de jouir d'une bonne image dans la population. L'ordre constitutionnel allemand exige un niveau de contrôle élevé de la part des tribunaux. Cela reflète une méfiance, liée à l'histoire, à l'égard des abus possibles du pouvoir de l'exécutif. Le contrôle judiciaire n'est pas perçu comme une menace pour la démocratie dans la même mesure que dans d'autres pays. La Cour sait faire preuve de retenue, comme on l'a vu dans la gestion de la pandémie où elle a reconnu une marge de manœuvre plus large au législateur fédéral – elle s'est d'ailleurs référée explicitement au Conseil constitutionnel.

Les systèmes institutionnels français et allemands sont très différents. L'Allemagne est un pays fédéral et le gouvernement fédéral a surtout un rôle de représentation. Le contrôle de subsidiarité n'est que très peu utilisé en Allemagne, ce qui est étonnant car le Parlement allemand dispose d'une administration relativement importante capable de suivre la législation européenne, mais la subsidiarité ne semble pas être une priorité sur le plan politique.

Vous m'interrogez aussi sur les espaces de dialogue entre les juges et les politiques susceptibles d'atténuer les incompréhensions qui se manifestent parfois. Il existe peu de forums officiels permettant ce dialogue en Allemagne. Cette réticence est probablement due au souci de ne pas compromettre l'indépendance des juges. Le dîner annuel entre le gouvernement et les juges suscite des critiques comme cela a été rappelé.

Faut-il envisager d'instaurer des règles de disciplines ou de déontologie pour les juges ? La Cour de Karlsruhe a adopté un code de déontologie. Toutefois je suis très prudent à l'égard de tels projets. La situation en Pologne montre que l'indépendance des juges, bien précieux dans un État de droit, peut vite être menacée par des règles disciplinaires.

La volonté de toujours mieux protéger les droits fondamentaux peut-elle nuire à la capacité des gouvernements de conduire des politiques publiques efficaces, notamment sur les questions d'asile ou d'immigration ? À cet égard, je voudrais d'abord souligner que le rôle principal des droits fondamentaux est de limiter et d'encadrer les pouvoirs publics, y compris le législateur. Une certaine limitation des politiques publiques par les droits fondamentaux, même si elles sont efficaces, est le reflet d'une démocratie et d'un État de droit qui fonctionnent. Le domaine du droit d'asile montre, à travers de nombreux exemples, l'importance du respect de ces droits fondamentaux dans la pratique. Certes, dans un ordre constitutionnel libéral, la reconnaissance de droits individuels peut mettre des limites à l'intérêt collectif, mais je ne vois pas de déséquilibre structurel dans le droit européen de l'immigration.

Comme nous l'avons vu, la jurisprudence de la CJUE se réfère avant tout au droit dérivé, qui pourrait être modifié s'il existait une volonté politique. La Cour a constamment appliqué les droits fondamentaux dans les domaines de l'asile et de l'immigration de manière différenciée et équilibrée. On le voit dans les cas de transfert de demandeurs d'asile d'un État membre à un autre en vertu du règlement de Dublin. Dans ces affaires, la Cour de

Luxembourg a toujours eu aussi pour objet le fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), ainsi que la confiance mutuelle entre les États membres. La CJUE n'a d'ailleurs pas hésité à entrer en conflit avec la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Tout cela me ramène à votre première question : est-ce que je partage l'observation générale selon laquelle il y aurait une montée en puissance progressive d'un pouvoir juridictionnel qui affaiblirait la démocratie représentative ? Je ne peux pas souscrire à une telle thèse de manière aussi générale. Il peut y avoir, ici et là, des arrêts critiquables ainsi que des conflits sur les compétences entre le niveau national et le niveau européen. Je ne constate cependant pas d'augmentation du pouvoir judiciaire susceptible d'affaiblir structurellement la démocratie représentative, ni au niveau de l'Union européenne ni dans une perspective de droit comparé en Allemagne.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – En quoi la Cour de Karlsruhe serait-elle différente du Conseil constitutionnel français dans son rôle ? La semaine dernière, une universitaire française, que j'ai entendu s'exprimer à l'occasion d'un colloque, expliquait que la Cour de Karlsruhe avait une conception de son rôle qui en faisait un coconstructeur de la loi. En France, nous avons plutôt le sentiment que le Conseil constitutionnel a un rôle soit d'acceptation, soit de censure de la loi. Existe-t-il entre ces deux institutions une vraie différence ou s'agit-il d'une illusion de notre part ?

Ma deuxième question concerne ce que j'appelle le « jeu des vases communicants ». D'un point de vue français, on pourrait se dire que, dans le cadre d'un régime dit « présidentiel », le rôle du Parlement est faible. Et si ce rôle est faible, il apparaît logique que le rôle des juges administratif, constitutionnel et pénal soit fort. Inversement, si le Parlement était plus fort, le rôle des différents juges, qu'ils soient administratif, constitutionnel et pénal, dans la production de la norme juridique serait moins important. Constate-t-on ce phénomène de vases communicants dans une démocratie très parlementaire comme la démocratie allemande ?

**Mme Angelika Nussberger.** – Il faut toujours avoir un petit regard sur l'histoire. En Allemagne, on ne peut pas comprendre la position très forte de la Cour constitutionnelle sans considérer l'héritage de Weimar. On a voulu éviter de répéter les erreurs passées. Nous avons une belle constitution de Weimar, mais elle n'a pas permis d'éviter le nazisme. C'est pourquoi nous avons souhaité nous doter d'un gardien très fort. C'est tout à fait différent en France avec Charles de Gaulle, qui avait une expérience différente du Parlement sous la IV<sup>e</sup> République. Vous avez utilisé une très belle métaphore en disant que la Cour constitutionnelle allemande jouait un rôle de coconstructeur de la loi. C'est exact !

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – En quoi consiste ce rôle ? Quelle est la différence par rapport au Conseil constitutionnel ?

**Mme Angelika Nussberger.** – Avant de voter une loi, en Allemagne, on se demande toujours si elle est susceptible d'être acceptée par la Cour constitutionnelle. C'est ce qui ressort très clairement des débats politiques.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Quand le parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) ou l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (CDU) proposent une loi, exposent-ils au préalable par écrit en quoi leur proposition est constitutionnelle ? ou cette question est-elle simplement débattue au cours de la discussion parlementaire ?

**Mme Angelika Nussberger.** – C’est la deuxième option : on débat beaucoup de la constitutionnalité des textes en discussion. La Cour de Karlsruhe ne fait pas que censurer, elle a développé plusieurs approches. Elle peut décider que le texte est constitutionnel, mais que les choses pourraient changer avec le temps. Elle peut aussi dire que le texte ne convient pas et définir quelques règles temporaires. Elle peut également demander une nouvelle loi, en fixant une date butoir.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Cela se produit-il souvent ?

**Mme Angelika Nussberger.** – Tout à fait, par exemple s’agissant du climat où tous les principes tirés de la Constitution ont été détaillés. C’est un jeu de ping-pong entre le Parlement et la Cour constitutionnelle.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Faites-vous une différence entre le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori* ? *Quid* des lois votées il y a trente ans par le Bundestag ? Connaissez-vous comme en France ce double contrôle ?

**Mme Angelika Nussberger.** – La Cour Constitutionnelle n’opère pas de contrôle avant l’adoption d’une loi, excepté pour les traités internationaux.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Avez-vous une procédure équivalente à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en France pour d’anciennes lois encore en vigueur ?

**Mme Angelika Nussberger.** – Oui, ça a d’ailleurs été une pratique courante dès les années cinquante.

**M. Mattias Wendel.** – Je mettrai l’accent sur le droit procédural. Une des spécificités de la Cour constitutionnelle allemande est l’existence des recours individuels. Cet instrument permet à chaque citoyen de saisir la Cour de Karlsruhe. Cette procédure a permis à la Cour de Karlsruhe de reconstruire presque toute la vie sociale en termes de droit constitutionnel. Dans le cadre d’un recours individuel, il est possible, sous certaines conditions, d’attaquer une loi qui n’a pas encore été promulguée. Il existe donc bien des cas de contrôle *a priori*. Certes, nous n’avons pas les mêmes normes que la France. Nous n’avons pas d’article 54 de la Constitution française ; nous n’avons pas non plus d’article 61 ; mais il existe des équivalents fonctionnels.

Autre grande différence, presque tous les membres de la Cour sont des professeurs ou des juges. Bref, ce sont tous des juristes, contrairement à ce que l’on voit en France, où Dominique Schnapper, qui est sociologue, a par exemple été nommée au Conseil constitutionnel. Cela amène certainement une manière spécifique de formuler les jugements. Les motifs des décisions de Karlsruhe se lisent presque comme un manuel de droit !

La troisième différence est la perception par la population. Angelika Nussberger l’a souligné, les jugements de la Cour constitutionnelle sont discutés en public. Souvent, les arguments sont encadrés d’une terminologie juridique.

Sur ces sujets, je vous renvoie à un ouvrage coécrit par Aurore Gaillet, Thomas Hochmann, Nikolaus Marsch, Yoan Vilain et moi-même, et intitulé *Droits constitutionnels français et allemand, perspective comparée*.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Avant d'en revenir à la question des vases communicants, pourriez-vous être plus précis sur la relation entre le Parlement et la Cour de Karlsruhe ? Comment cela fonctionne-t-il ? Imaginons que le Bundestag adopte telle ou telle disposition, imaginons que deux mois plus tard la constitutionnalité du texte soit contestée, comment le Bundestag argumentera-t-il ? Le fait-il par l'intermédiaire de son président ou de sa présidente ? Fait-il appel à un avocat pour porter la parole du Bundestag devant la Cour de Karlsruhe ? Est-ce à chaque groupe politique du Bundestag d'adresser son argumentation ? Comment est perçue cette argumentation ?

En France, nous discutons sur le fait de savoir s'il faut aller dans ce sens. Ce n'est pas interdit, mais ce n'est pas la pratique française. Une partie des universitaires nous dit oui et l'autre nous dit « surtout pas, vous vous inquiétez de la judiciarisation de la société française : en portant vous-mêmes votre argumentation devant le Conseil constitutionnel, vous augmenterez encore plus le rôle des juridictions ». Que faut-il penser de cette expression du Parlement auprès de la Cour de Karlsruhe ?

**M. Mattias Wendel.** – Les lois, en Allemagne, sont souvent préparées dans les ministères. Le Parlement décide ensuite. En cas de litige devant la Cour constitutionnelle, c'est souvent un professeur de droit constitutionnel qui défend la position du Parlement, voire parfois celle du Gouvernement, devant la Cour de Karlsruhe. Il s'agit souvent de personnes qui se connaissent très bien et qui se sont côtoyées professionnellement durant des années. Quelquefois, des avocats sont engagés, mais c'est plus rare.

**Mme Angelika Nussberger.** – Lors du jugement sur le climat, on a pu lire d'abord la position du Gouvernement, puis il a été ajouté que l'opposition n'était pas tout à fait d'accord avec l'argumentation de la majorité, explications à l'appui. Nous avons une nouvelle loi sur l'épidémie et les mesures à prendre. Dans les débats au Parlement, l'argument juridique de la proportionnalité a été mis en avant. Nous avons donc assisté à une judiciarisation du débat parlementaire.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Et sur les vases communicants ? Un parlement plus fort, un juge moins fort ? On dit beaucoup qu'en France, comme le Parlement n'est pas fort, le juge pénal est fort. On dit aussi qu'en Allemagne, pays où la démocratie parlementaire est forte, le juge pénal est peu présent. Qu'en est-il de cette théorie des vases communicants ?

**M. Mattias Wendel.** – Le contrôle de l'action administrative par le juge administratif est plus intensif et profond en Allemagne qu'en France. En revanche, l'accès aux différentes juridictions est plus difficile en Allemagne en raison de la notion de droit subjectif. Si un citoyen veut avoir accès à une cour administrative, il doit démontrer qu'il est affecté dans un droit subjectif. Ce n'est pas le cas en France. Mais, une fois établi l'accès aux cours, les tribunaux administratifs vont examiner les affaires de façon plus approfondie qu'en France. Cette caractéristique ne me semble pas liée à la différence de nature entre les systèmes de gouvernement, il s'agit plutôt d'une très vieille tradition propre à l'Allemagne.

En ce qui concerne le juge pénal, les actions pénales contre les hommes et femmes politiques sont plus rares en Allemagne qu'en France. La raison de ce phénomène ne tient pas à la nature de notre système de gouvernement, mais semble plutôt liée à des raisons relatives au droit matériel pénal.

**Mme Angelika Nussberger.** – L’image des vases communicants ne s’applique pas réellement à l’Allemagne. Notre système de contrôle est davantage lié à notre histoire. C’est ce qui explique notre méfiance vis-à-vis de ceux qui exercent le pouvoir, y compris le législateur. C’est plutôt l’idée de méfiance que celle d’équilibre qui nous a conduits à nous doter d’une juridiction administrative très forte.

Le pénal n’entre pas tellement en ligne de compte. Des plaintes ont certes été déposées contre Mme Merkel, mais elles n’ont pas été prises très au sérieux. Pour nous, il faut laisser de la marge de manœuvre au politique.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Vous avez relevé, peut-être avec regret, le manque de transparence des délibérations de la Cour constitutionnelle. Proposez-vous des évolutions ou considérez-vous que le secret des délibérés est une chose importante dans un certain nombre de cas ?

Après avoir comparé la situation entre l’Allemagne et la France, pouvez-vous essayer de dresser un tableau de ce qui se passe dans les autres pays européens ? Vous faites allusion à l’histoire allemande. Certains pays d’Europe centrale devraient ressentir la même méfiance à l’encontre d’un pouvoir judiciaire à la solde de l’exécutif. Or nous constatons une évolution inquiétante dans ces pays. Comment le percevez-vous ?

Dernière remarque faisant suite à la question de notre rapporteur, il est vrai que les articles 34 et 37 de notre Constitution définissent très clairement ce qui est du domaine de la loi et ce qui est du domaine réglementaire : sur un certain nombre d’éléments qui cadrent l’action publique, nous ne pouvons donc rien en tant que parlementaires, nous ne pouvons éventuellement saisir la justice administrative qu’en tant que citoyens pour contester un certain nombre de décisions de l’exécutif, ce qui montre la faiblesse du Parlement, y compris durant la crise sanitaire. C’est pourquoi nous avons *in fine* besoin d’une justice administrative forte. Comment cela se passe-t-il en Allemagne ?

**Mme Angelika Nussberger.** – J’ai parlé d’un manque de transparence, en lien avec le secret des délibérés. Loin de moi l’idée de remettre en cause le secret des délibérés, il ne faut surtout pas y toucher ! Certes, il doit bien exister des opinions dissidentes au sein de la Cour, mais le jugement est unanime et peu importe comment les juges constitutionnels y sont parvenus. C’est toute la différence avec le Parlement où les différents partis exposent de manière publique leurs arguments. Voilà pourquoi je pense que les questions de société fondamentales doivent être traitées par le Parlement, cela a pour effet de pacifier ces débats !

La justice constitutionnelle est un facteur qui corrige, mais elle ne prend pas l’initiative. Le débat de base doit avoir lieu au Parlement, surtout sur des questions comme l’avortement ou l’aide à mourir. La discussion doit être la plus ouverte possible si l’on veut que les solutions soient acceptées.

En revanche, pour les jugements, si nous avons accès au raisonnement, nous ne savons pas comment l’équilibre s’est construit. Pour autant, je n’éprouve aucun regret quant au secret des délibérés, surtout ne changeons rien !

Vous m’avez interrogée sur les développements dans les pays de l’Est. J’ai beaucoup travaillé sur ces sujets : contrairement à ce qui se passe en France, le taux d’acceptation de la justice administrative par les citoyens y est très faible, notamment en raison des soupçons de corruption. Pourtant, il existe un grand besoin de contrôle de l’exécutif

et du législatif dans ces pays. Je travaille pour la Commission de Venise. On voit qu'il faut trouver des solutions. Mais la tradition de confiance par rapport à la justice administrative n'est pas la même qu'en France.

Qui peut agir ? Le Parlement ou l'exécutif ? Ce point est réglé chez nous par un article aux termes duquel les règles de bases doivent être fixées dans la loi, seuls les détails peuvent être définis par l'exécutif par la voie réglementaire. La question s'est beaucoup posée au début de l'épidémie où nous avons enregistré un mouvement vers l'exécutif : le Parlement a voté des lois très vagues, complétées par le règlement. Mais il y a eu des critiques suivies d'un revirement. Le législateur a alors commencé à redéfinir toutes les catégories de façon plus détaillée. Si le législatif donne le pouvoir à l'exécutif, il peut donc toujours le reprendre !

**M. Mattias Wendel.** – Sur le rapport entre exécutif et législatif, comme l'a souligné Angelika Nussberger, nous n'avons pas de système comparable à l'article 34 et à l'article 37 de la Constitution française. Cela fonctionne différemment. Nous avons même une doctrine selon laquelle les éléments importants pour l'exercice des droits fondamentaux doivent être réglés par une loi. C'est donc une logique différente : il n'y a pas de distinction entre ce qui relève du domaine de la loi et ce qui relève du règlement. Il existe, bien sûr, une délimitation de compétences, mais *via* le fédéralisme allemand. Il importe donc de toujours bien se poser la question : est-ce que c'est la fédération qui a compétence ou est-ce que ce sont les Länder ? Cette séparation des pouvoirs joue un rôle très important dans le système allemand.

Où pourrait-on situer le système de gouvernement de l'Allemagne en ce qui concerne le Parlement ? C'est une question difficile à trancher. Il s'agit clairement d'un système parlementaire, mais dans lequel le Parlement, même si la majorité parlementaire soutient toujours le Gouvernement, joue un grand rôle en termes d'opposition. Il importe de bien l'avoir à l'esprit.

En tout état de cause, dans la relation entre le Parlement et la Cour constitutionnelle, la Cour de Karlsruhe a un rôle extraordinaire et spécifique. Cela s'explique, comme l'a rappelé Angelika Nussberger, par des raisons historiques : n'oublions pas que l'Allemagne est un pays post-totalitaire. C'est peut-être aussi pourquoi, dans des pays comme la Pologne, la mise en place de la Cour constitutionnelle a constitué une première étape importante. Il existe donc bien certains parallèles entre les systèmes.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Quand on écoute les spécialistes du droit européen, ils nous disent qu'il reviendra à la Cour de justice de l'Union européenne d'interpréter l'identité constitutionnelle de l'Allemagne ou de la France. Est-ce pour vous concevable ? La Cour de Karlsruhe, comme en France le Conseil constitutionnel, peut-elle abandonner l'idée de définir ce qu'est l'identité constitutionnelle de l'Allemagne ?

Lors d'une audition précédente, un intervenant a souligné que la question de l'identité constitutionnelle ne se posera jamais, car le dialogue des juges fonctionnera entre la Cour de Karlsruhe, la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil constitutionnel, etc. Si un jour le problème devait se poser, ce serait comme pour la dissuasion nucléaire : c'est une arme que l'on ne peut utiliser qu'une fois et qui n'a pas vocation à être un pôle de régulation. Quel est votre sentiment ?

Ma dernière question concerne la CEDH, laquelle est présentée comme ayant un rôle sociétal considérable. Mais on nous dit aussi : ne vous y trompez pas, vous Français qui

avez l'obsession de la souveraineté nationale et qui vous posez des questions sur la possibilité de réviser votre Constitution – ce qui est un sujet d'actualité dans nos débats politiques –, la CEDH n'est pas un obstacle à la souveraineté des États. En effet, la CEDH prend bien soin de préciser qu'elle n'entend pas porter d'appréciation sur la manière dont les gouvernements exercent leurs responsabilités, notamment en ce qui concerne la défense des frontières. Êtes-vous d'accord avec cette définition de la CEDH ou est-elle trop caricaturale ?

**Mme Angelika Nussberger.** – La Cour constitutionnelle allemande ne partage pas l'interprétation de l'identité constitutionnelle de la Cour de Luxembourg : seule la Cour de Karlsruhe peut définir les principes inhérents à l'identité constitutionnelle allemande.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L'a-t-elle exprimé ?

**Mme Angelika Nussberger.** – Tout à fait, elle a très clairement dessiné les limites au travers de plusieurs jugements. Le dialogue permettra-t-il d'éviter l'usage de la « bombe nucléaire » ? On commence par expliquer que l'on refuse toujours de toucher au « noyau dur » constitutionnel. Mais, on le constate dans les débats européens, qu'il s'agisse de l'État de droit ou de l'indépendance du juge, l'argument de l'identité constitutionnelle est souvent vite utilisé avec une conception extensive des principes fondamentaux. Par exemple, la Cour Constitutionnelle a inclus dans la notion de dignité humaine le fait de ne pas être jugé en étant absent sans avoir la possibilité d'être rejugé. C'est une conception très large de la dignité, mais cela fait partie de notre identité constitutionnelle.

En ce qui concerne la Cour de Strasbourg, elle reconnaît effectivement la souveraineté de tous les États membres. C'est ce qui figure, d'ailleurs, dans tous les jugements, par exemple, sur l'immigration où il est bien précisé que le droit international d'un État lui permet de définir qui peut entrer ou pas sur son territoire. Pour autant, il faut toujours prendre en compte les droits de l'homme.

**M. Mattias Wendel.** – Sur l'identité constitutionnelle, il existe deux positions inconciliables. Le droit européen est un ordre juridique autonome, avec une primauté : on ne peut pas toucher cet ordre par des moyens de droit national. Or le droit européen est applicable en Allemagne, comme en France, en raison du droit national, avec des limites dérivées de l'ordre interne. C'est pourquoi on parle de pluralisme constitutionnel, les deux positions ayant des fondements inconciliables. Dans la pratique, les cas de conflits sont très rares. On pourrait même dire qu'un certain équilibre s'opère *via* une sorte de séparation des pouvoirs entre les différents niveaux. Pour résoudre les éventuels conflits, il importe de mettre en avant le dialogue.

L'identité constitutionnelle est un cas exceptionnel, s'agit-il d'une sorte de « bombe atomique » ? La jurisprudence allemande a l'effet défensif : nous pouvons remettre en question la primauté du droit de l'Union en invoquant notre identité constitutionnelle. Mais elle a aussi un effet préventif : si une cour nationale comme celle de Karlsruhe est assez forte pour définir le contenu de l'identité constitutionnelle, cela peut avoir un effet de frein en ce qui concerne les nouveaux projets au niveau européen. Nous avons, par exemple, beaucoup débattu des *eurobonds*, car le fait de les accepter posait un problème d'identité constitutionnelle à la Cour de Karlsruhe. Cet effet préventif est, à mon avis, le plus grand des problèmes. Quoi qu'il en soit, il faut bien distinguer ces deux effets.

**Mme Cécile Cukierman, présidente.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 16 h 40.*

**Mardi 1er février 2022**

- Présidence de Mme Cécile Cukierman, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Audition de MM. Dominique Pauthe, président, et Christian Pers, président de la commission des requêtes, de la Cour de justice de la République, et Mme Janine Draï, présidente de la commission d'instruction de la Cour de justice de la République (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu 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.*

**Audition de Mme Cécile Guérin-Bargues, professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas, auteur de « Juger les politiques? La Cour de justice de la République » et « Immunités parlementaires et régime représentatif : L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis) » (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

*La réunion est close à 17 h 20.*



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

**Mardi 18 janvier 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition de M. Jacques Lewiner, directeur scientifique honoraire de l'Établissement supérieur de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI Paris Tech)**

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Mes chers collègues, nous réalisons aujourd'hui la première audition de la mission d'information « Excellence de la recherche/innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française » créée à l'initiative du Groupe « Les Indépendants – République et Territoires ».

Nous accueillons monsieur M. Jacques Lewiner, directeur scientifique honoraire de l'Établissement supérieur de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI Paris Tech). Son parcours le rend particulièrement apte à nous éclairer sur l'écosystème français de la recherche et de l'innovation. Tout en menant des recherches à caractère fondamental dans divers domaines, M. Jacques Lewiner a développé de nombreuses applications industrielles, lui valant le surnom de l'homme aux mille brevets. Il a également fondé plusieurs start-ups, telles que Finsecur, qui développe des systèmes de clés d'incendie, Roowin, dans le domaine de la chimie fine, Cytoo qui fabrique des systèmes d'analyse cellulaire, et Inventel, spécialiste de la création des passerelles résidentielles. Tout au long de sa carrière, M. Jacques Lewiner s'est engagé pour créer des liens entre la recherche et ses applications, en encourageant les chercheurs à déposer des demandes de brevets.

En 2018, le ministre de l'Économie et des Finances et la ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation ont chargé M. Jacques Lewiner et d'autres personnalités qualifiées de dresser un panorama des aides à l'innovation et de définir les nouvelles modalités d'intervention du Fonds pour l'innovation et l'industrie.

Nous sommes donc très heureux de vous accueillir. Nous comptons sur votre connaissance des problématiques relatives à l'innovation et sur votre sens de la pédagogie pour nous éclairer. Nous attendons des propositions concrètes afin d'ériger la France au rang d'acteur majeur de l'innovation.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – M. Jacques Lewiner, je vous remercie d'avoir accepté d'inaugurer la première session de cette mission d'information. Vous le savez, de très nombreux rapports ont déjà été écrits sur cette problématique. Nous avons à cœur de dégager quatre ou cinq mesures opérationnelles pour transformer le monde de la recherche et de l'innovation.

**M. Jacques Lewiner, directeur scientifique honoraire de l'Établissement supérieur de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI Paris Tech).** – Je vous remercie pour votre invitation et pour cette présentation élogieuse. J'ai en

effet pu franchir la frontière entre le monde de la recherche et le monde industriel. J'ai eu la chance en tant que jeune chercheur d'intégrer l'ESPCI Paris Tech. Contrairement à plusieurs écoles, cet établissement n'est pas rattaché à l'Éducation nationale, mais à la ville de Paris. Cette école municipale qui a fourni à la France un grand nombre de Prix Nobel n'a pas joué un rôle neutre dans la construction de mon désir de décentralisation.

Aujourd'hui, la centralisation du système le rend très difficile à gérer. Les régions doivent disposer de plus d'autonomie pour se développer et demeurer compétitives. J'ai rencontré des présidents de régions et ils aiment leurs régions. Il convient de leur donner la capacité de les faire avancer.

À l'ESPCI, j'ai travaillé sous la direction de Pierre-Gilles de Gennes, qui a remporté le prix Nobel en 1991. J'ai également eu la chance de collaborer avec Georges Charpak, qui a remporté le prix Nobel en 1992. J'étais celui qui ne réussissait pas... Je partageais avec eux l'importance de la recherche et de la recherche fondamentale, mais j'avais compris que faire de la bonne recherche, ce n'est pas incompatible avec faire de la bonne application.

À cette époque, la France affichait un nombre ridicule de créations de start-ups. Passer du monde de la recherche au monde de l'industrie était presque impossible. Lorsque Pierre-Gilles de Gennes a décroché le prix Nobel, le groupe Air Liquide a souhaité qu'il siège à son Conseil d'administration. Or un scientifique n'était pas autorisé à siéger au Conseil d'administration d'une société privée ; c'était avant la loi Allègre. Nous avons dû demander une dérogation au Premier ministre ! Heureusement, cette situation a évolué.

J'observe trois causes principales de retard du secteur français de l'innovation.

La première cause de retard concerne la recherche fondamentale qui se situe au cœur de l'innovation. Les innovations technologiques, porteuses d'emploi et de réussite industrielle, se nourrissent de la recherche. Disposer d'un secteur de la recherche performant constitue donc un élément crucial. La position de la France s'est progressivement dégradée, alors qu'elle disposait d'une excellente position mondiale dans le domaine de la recherche. En effet, nos systèmes sont trop centralisés. Il convient de donner du pouvoir aux régions. Si les régions pouvaient déterminer leurs priorités en fonction de l'écosystème industriel, des PME, des grands groupes et des centres de recherche, elles disposeraient de plus de flexibilité que le système national. Donc première chose : ne pas négliger la recherche fondamentale. Elle nourrit le reste.

La seconde cause de retard a trait au blocage culturel. Auparavant, faire de la recherche fondamentale était bien perçu, mais l'application dans le monde économique et industriel était mal perçue. Aujourd'hui, cette problématique a disparu, malgré la subsistance de préjugés chez une minorité de chercheurs. Sans la protection de Pierre-Gilles de Gennes, je n'aurais pas pu réaliser mon parcours à cheval entre le monde de la recherche et le monde de l'industrie. Il intervenait dès qu'un organisme de recherche estimait que je ne suivais pas la bonne direction. Par ailleurs, pour valoriser certains de nos brevets, nous avons pris un stand au salon des composants électroniques. À cette époque, cette démarche paraissait scandaleuse, car le salon des composants électroniques était considéré comme un événement mercantile. Le journal *Le Monde* a même publié un article sur le « scientifique fou » que j'étais et qui tenait un stand au salon des composants. Aujourd'hui, beaucoup de laboratoires et centres de recherche se rendent sans hésitation à ce salon. Le problème lié au fossé culturel a donc été réglé.

Une autre problématique concerne la fiscalité. Les États-Unis et Israël bénéficient d'un important mouvement de créations d'activités économiques à partir de la recherche. Un jeune chercheur peut aisément créer une société à partir d'une idée qu'il a au cours ses travaux. En France, la culture consistait plutôt pour un chercheur à nouer un partenariat avec une grande entreprise pour lui confier le développement de son innovation. Ce système pénalisait la France, car les grandes entreprises craignent la prise de risque. Dans le monde entier, l'innovation avance grâce aux start-ups. En effet, la notion de risque est inhérente aux start-ups et le dirigeant d'une start-up sait qu'il doit prendre des risques pour survivre. Aujourd'hui, de nombreuses start-ups innovantes créées par des chercheurs voient le jour en France.

Je reviens au problème fiscal. Aux États-Unis ou en Israël, un chercheur qui souhaite créer une start-up et qui ne peut pas encore prouver la viabilité de son projet peut se tourner vers des investisseurs qui ont eu la même aventure, grâce au système des holdings. En France, le statut social des holdings a provoqué de nombreux débats fiscaux et juridiques, car l'administration fiscale considère que les holdings permettent d'éviter de payer des impôts. Ainsi, des réglementations draconiennes ont été appliquées aux holdings qui étaient, par exemple, intégrées à l'impôt sur la fortune. Ce sujet a provoqué de nombreux débats et j'ai pu échanger avec plusieurs parlementaires. Un sénateur très investi dans la promotion de la recherche m'a indiqué que Bercy refuserait d'aborder le sujet, mais que le blocage était partiellement levé depuis que le Conseil d'État avait pris position en faveur d'un contribuable dans un litige l'opposant à l'administration fiscale. Néanmoins, le problème demeure en suspens, car il existe une zone grise. Il serait plus simple de clarifier les choses. Avant 2012, si une majorité d'actifs étaient animés, la holding était considérée comme animatrice. En 2012, la doctrine administrative a évolué pour rendre la holding non-animatrice dès l'existence d'un seul actif non-animé. Je ne pouvais donc plus prendre une part minoritaire dans les start-ups créées par mes chercheurs, car ma holding aurait alors été considérée comme non-animatrice. Heureusement, la décision du Conseil d'État a rétabli le critère d'une majorité d'actifs animés pour caractériser une holding animatrice.

Si les règles fiscales se sont améliorées au niveau des holdings, la situation relative aux bons de souscription d'actions demeure problématique. Une start-up ne dispose pas de moyens pour payer des salaires élevés. Les dirigeants et les fondateurs acceptent de ne pas être rémunérés, car ils possèdent des actions et espèrent qu'elles permettront de rattraper l'absence de rémunération lors de la phase de lancement. En revanche, le recrutement des talents s'inscrit dans le cadre d'une compétition internationale. Dans le monde du football, tout le monde accepte ce type de compétition et l'existence de salaires importants pour attirer les meilleurs joueurs. Les bons de souscription d'actions, qui correspondent en anglais aux « stock-options », permettent d'attirer des collaborateurs de haut niveau en garantissant un revenu important en cas de réussite de l'entreprise. Ce dispositif s'est imposé aux États-Unis, en Israël, mais également dans d'autres pays tels que la Chine et Singapour. Cependant, à la suite des abus de quelques dirigeants du CAC 40, l'administration fiscale française a appliqué des règles extrêmement strictes aux bons de souscription d'actions. Il convient donc de revoir intelligemment ces règles fiscales afin d'éviter de pénaliser tous les acteurs d'un système à cause de quelques abus.

La troisième cause de retard concerne la réglementation. Un laboratoire ou un centre de recherche inclut des chercheurs payés par l'université, par le CNRS, ou encore par l'INSERM ou l'INRIA. Les inventions résultent donc souvent du travail de plusieurs chercheurs dépendant d'organismes différents. La loi sur les brevets prévoit que l'invention appartient à l'employeur, donc les inventions appartiennent parfois à plusieurs entités. En

conséquence, une demande de dépôt de brevet devait auparavant être examinée par plusieurs administrations. Les délais de réponse pouvaient s'élever à trois ans, une durée beaucoup trop longue dans l'univers de la haute technologie. À la suite de plusieurs rapports auxquels j'ai contribué, il a été décidé que les organismes pourraient désigner, parmi eux, un mandataire unique, responsable de la signature des contrats. Je considère que nous devons renforcer les pouvoirs du mandataire unique. En effet, les établissements ne doivent pas réexaminer chaque négociation une fois qu'ils ont désigné le mandataire.

Par ailleurs, il faut favoriser la création de start-ups plutôt que l'attribution de licences à des grands groupes. Au CNRS, les travaux de Pierre Potier qui a créé des médicaments antitumoraux tels que la Vinorelbine et le Taxotère, rapportaient deux à trois millions d'euros par an. À titre comparatif, la création d'une start-up génère des dizaines voire des centaines de millions d'euros, tout en créant des emplois et de l'activité. La création de start-ups doit ainsi être encouragée. Il convient de trouver des mécanismes permettant aux chercheurs qui décident de créer une start-up de conserver une part significative de leur entreprise, de ne pas être dilués lors des tours de table. Tout d'abord, des « *milestones* » doivent être définis pour actualiser la valeur d'une société, plutôt que de toujours se référer à la valeur nominale de départ lors des levées de fonds. Les « *milestones* » permettent en effet de montrer que l'entreprise a progressé, qu'elle dispose de brevets et qu'elle a construit un objet industriel. En outre, les bons de souscriptions d'actions doivent être utilisés pour permettre aux créateurs de start-ups de renforcer leur position d'actionnaire malgré des dilutions successives. La création de start-ups doit être privilégiée.

Par ailleurs, une start-up qui franchit les étapes de validation de son projet va devoir lever des fonds. La levée de fonds est aujourd'hui facilitée par la quantité de fonds disponibles, et donc par la possibilité de les mettre en concurrence. Cependant, les fonds sont moutonniers ; ils sont frileux tant qu'aucun investisseur n'accompagne le projet. Trouver une première source de financement peut ainsi s'avérer difficile. Bpifrance, dont les pouvoirs ont été renforcés, a joué un rôle prépondérant après les lois de 2012 pour éviter l'effondrement du tissu des start-ups françaises. Ainsi, l'argent et les fonds existent. Il convient de trouver un premier investisseur. Dans ce cadre, les *business angels* qui savent prendre des risques jouent un rôle prépondérant pour inciter les autres fonds à investir. Ce sujet rejoint le constat lié aux holdings. L'accompagnement d'un projet par des créateurs d'entreprise reconnus contribue à sécuriser des investissements.

À ces quelques règles simples, j'ajoute la nécessité d'accorder plus de pouvoir aux régions. Je peux citer l'exemple de l'éducation nationale, qui constitue une administration colossale organisée à travers un empilement de strates. Dans le monde de la recherche et de l'université, les régions doivent pouvoir créer plus facilement des laboratoires et nommer des patrons de laboratoires. Paris affirme que cela engendrera le favoritisme et le clientélisme, mais pas du tout : j'ai rencontré des présidents de région raisonnables et je peux témoigner d'une collaboration très positive entre les différents acteurs. Donner du pouvoir aux régions constitue un prérequis pour créer des zones d'excellence par le développement d'un écosystème de start-ups et le recrutement de chercheurs talentueux. Cette idée correspond au système actuellement en place aux États-Unis et en Israël.

Je recommande de veiller attentivement à la Chine, qui ne constitue pas un ennemi. La Chine a engagé depuis plusieurs années un travail en profondeur que nous aurions dû mener en France. Elle a compris l'importance de l'éducation et construit des universités. Elle favorise l'écosystème de l'entrepreneuriat. Sa réussite n'est pas le fruit du hasard, mais d'une politique longuement réfléchie que la France peine à mettre en œuvre.

Les mesures que je propose relèvent du bon sens plutôt que de théories complexes. Je m'inquiète aujourd'hui du niveau de l'éducation. Les cours et les exercices de mathématiques des enfants ne mobilisent plus des exemples simples de la vie courante. Avec ma petite-fille, j'ai dû lire cinq fois l'énoncé d'un exercice pour le comprendre. J'estime que la formalisation des mathématiques va aujourd'hui trop loin. Nous ne devons pas embrouiller un enfant avec la notion « d'espace des réels » par exemple. Par ailleurs, l'enseignement a été négligé, ce qui se traduit par une rémunération insuffisante des enseignants. Nous avons du mal à attirer des candidats aux concours de professeurs, alors que ceux-ci sont responsables de la formation des jeunes. Cette situation me semble extrêmement dangereuse pour l'avenir.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Cette conclusion me semble très pertinente. Je cède la parole à notre rapporteur.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Je partage votre vision, monsieur Lewiner. En ce qui concerne la décentralisation, considérez-vous que le procès d'intention fait aux collectivités sur la question du favoritisme n'a aujourd'hui plus de légitimité en raison de l'existence d'un marché à l'échelle mondiale ? En effet, la transformation d'une entreprise dépend du marché, qu'il soit situé à Besançon, à Troyes, ou ailleurs.

**M. Jacques Lewiner.** – C'est vrai, le marché est décisionnaire, mais il convient de donner toutes ses chances à la région où naît l'innovation. La région Île-de-France a enquêté sur son image en matière de recherche médicale. La région n'apparaissait jamais dans les classements qui plaçaient toujours Boston, Stanford et Tel Aviv en tête. Objectivement, la région Île-de-France dispose pourtant d'hôpitaux et de centres de recherche très compétitifs à l'échelle internationale. Les start-ups de biotechnologie s'implantent toutes à Boston grâce à la présence d'un écosystème d'excellence autour du MIT, de l'Université de Harvard et d'une multitude de start-ups. Nous avons besoin de lieux physiques pour développer un centre d'excellence à la réputation internationale. Les régions disposent des infrastructures pour créer et compléter leur écosystème. À l'origine une petite ville californienne, Stanford s'est ainsi métamorphosée pour devenir un leader mondial.

De plus, en France, nous peinons à trouver de bons managers. Un chercheur qui crée une start-up peut parfois devenir un bon manager. Parmi mes anciens élèves, certains réussissent très bien, comme Éric Carreel qui a créé Withings. Cependant, de nombreuses aventures lancées par des chercheurs ont échoué, faute de bons managers. Les institutions scientifiques et les écoles de commerce doivent travailler ensemble. Associer un chercheur compétent et un homme d'affaires compétent permet de faire grandir davantage une société pour générer de l'activité et de l'emploi. Je considère que nous devons encourager toute initiative permettant de rapprocher le monde de la recherche et le monde des affaires.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – La problématique de notre mission concerne la consolidation des entreprises et le « passage à l'échelle » industrielle, le « *scale-up* ». L'approche écosystémique que vous proposez s'inscrit dans ce cadre. Estimez-vous, au regard de la taille des fonds américains ou asiatiques, que nous manquons en France de très gros fonds, capables de soutenir la transformation d'une start-up pour créer des acteurs performants à l'échelle européenne et internationale ?

**M. Jacques Lewiner.** – Très bonne question. La France compte de plus en plus de petits fonds d'amorçage. Des fonds de *venture* et de développement existent également. Cependant, nous disposons de très peu de fonds importants. L'ancienne PDG d'AXA Private Equity, Dominique Sénéquier, suggérait de rediriger une partie des fonds de l'assurance-vie

vers les start-ups. Or une telle mesure est freinée par les règles prudentielles strictes (les règles de Bâle) imposées aux banques en raison de la prise de risque que cela impliquerait.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Estimez-vous que nous devons rediriger une partie de l'épargne des Français ou de la finance privée pour aider certains acteurs à se développer sur le plan international ?

**M. Jacques Lewiner.** – Oui. J'observe parmi les levées de fonds importantes quelques fonds européens. Les Hollandais disposent de fonds très importants pour investir dans des start-ups déjà établies ; il existe quelques grands fonds français, tels que Astorg ; mais il convient de renforcer ces grands fonds d'investissement.

**Mme Laure Darcos.** – Cher monsieur Lewiner, je vous remercie pour votre témoignage très intéressant sous forme de rétrospective. Les solutions paraissent simples, mais témoignent de notre difficulté à exister dans le cadre de la mondialisation. Vous avez eu la chance de travailler avec Georges Charpak. Son initiative La Main à la pâte, instituée à l'école, a permis à de nombreuses générations de toucher au monde de la physique et de la chimie de manière ludique, simple et passionnante. Je regrette évidemment que ce modèle soit de moins en moins usité. Les écoles et le monde institutionnel se donnent aujourd'hui bonne conscience avec la Semaine de la science, mais c'est insuffisant. Avez-vous suivi l'initiative de Georges Charpak lorsqu'il a lancé La Main à la pâte ? J'estime que cette démarche n'a jamais été égalée. Mon mari Xavier Darcos s'était impliqué dans ce projet à l'époque où il travaillait auprès de François Bayrou. Que pouvez-vous nous en dire ?

**M. Jacques Lewiner.** – Votre témoignage me touche beaucoup. Nous avons lancé le prototype de La main à la pâte à l'École de physique et de chimie de Paris. J'étais alors directeur scientifique de l'établissement et j'avais lancé un grand programme immobilier pour rénover des bâtiments anciens ou vétustes. J'avais affecté un bâtiment à l'interaction avec le grand public. Ce bâtiment, appelé « Espace des sciences » puis « Espace Pierre-Gilles de Gennes » s'ouvrait côté rue et côté école. Des classes venaient chaque semaine pour réaliser des montages et du bricolage, encadrés par des élèves et des enseignants de l'École de physique et de chimie. Ce type d'initiative formidable doit absolument être encouragé.

Le programme Erasmus a permis à l'école de physique et de chimie d'organiser des échanges d'étudiants avec des établissements européens. Le président de l'Imperial College m'avait sollicité pour organiser un échange. À l'époque, il souhaitait échanger une centaine d'élèves par an, alors que notre promotion comptait seulement 72 élèves ! Nous avons alors créé le groupement d'écoles Paris Tech, afin de disposer d'une force de frappe comparable. La première étudiante que nous avons accueillie était irlandaise. C'était difficile de l'inclure dans le cycle d'enseignement, car elle n'avait pas reçu les mêmes bases que les étudiants français. Elle devait travailler, lors de son stage, sur la réalisation de détecteurs pyroélectriques qui permettent de détecter la chaleur à distance. Elle devait utiliser les lois d'Einstein et l'effet du photon qu'elle ne maîtrisait pas. Cependant, elle a commencé à travailler sur son projet et elle a appris toutes les théories qui lui manquaient en cours de route. Le détecteur qu'elle a réalisé fonctionnait très bien. C'est exactement la démarche de La main à la pâte, sauf que dans ce cas précis, c'est son système d'éducation lui avait enseigné cette démarche.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Ma première question concerne le rôle des régions qui constitue un point d'entrée pertinent pour aborder le sujet. Je souhaite vous interroger sur la coordination des projets. En fonction des écosystèmes et des institutions

universitaires et de recherche existante, chaque région s'oriente vers des domaines différents. Le maillage national peut-il dans ce cadre être satisfaisant ? Comment doit-il être coordonné ?

**M. Jacques Lewiner.** – Le maillage national se mettra en place naturellement. Il convient avant tout de créer un écosystème de recherche et de développement de bonne qualité en attirant des chercheurs de qualité, mais également des « vedettes », des personnalités reconnues. En France, nous peinons à l'admettre. En ce qui me concerne, j'ai reçu de nombreuses propositions pour créer un laboratoire en Chine, dans des conditions exceptionnelles et pour une rémunération faramineuse. Les Chinois et les Américains ont compris l'importance de faire appel à des personnes renommées. Chaque système compte des vedettes qui tirent le niveau vers le haut. Le monde du football en est le meilleur exemple.

Il convient de donner aux régions la possibilité d'attirer de telles personnalités. Pierre-Gilles de Gennes et moi avons anticipé l'émergence du domaine de la microfluidique, une science naissante qui n'était pas encore enseignée. Nous avons donc créé *ex nihilo* trois laboratoires de microfluidique qui ont bien fonctionné, puis nous avons créé l'Institut Pierre-Gilles de Gennes, qui est aujourd'hui le premier institut européen de microfluidique. Ce type de démarche peut être à la portée de n'importe quelle région, car nous avons débuté avec des moyens très limités, mais surtout avec une vision. Nous avons recruté un talent exceptionnel qui travaillait alors à l'université de Bordeaux en le convaincant qu'il bénéficierait de retombées financières si des brevets étaient déposés. Nous sommes également allés chercher des talents à Strasbourg et à Cambridge. Nous avons ainsi créé un centre d'excellence reconnu. Le démarrage n'a pas coûté très cher, mais nous avons persévéré et, aujourd'hui, la microfluidique constitue un important domaine de recherche. Je pense donc que le réseau national se développera naturellement. Les chercheurs en microfluidique de Nantes ou de l'école Polytechnique viennent désormais naturellement coopérer avec l'Institut Pierre-Gilles de Gennes à Paris. À l'image de La main à la pâte, l'écosystème se construit de la base vers le haut, et non de manière centralisée. Les collaborateurs doivent avoir envie d'aller où nous souhaitons conduire nos chercheurs.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Notre mission d'information souhaite adopter une posture concise. Si vous étiez membre du Gouvernement, quelles mesures choisiriez-vous de mettre en œuvre pour répondre à la problématique que constitue la thématique de notre mission d'information ?

**M. Jacques Lewiner.** – Premièrement, je donnerai du pouvoir aux régions. Deuxièmement, le statut des holdings animatrices doit être clarifié. Troisièmement, le mandataire unique des centres de recherche doit disposer d'un réel pouvoir. Ces trois mesures me semblent indispensables.

Je crois beaucoup à la décentralisation. L'École de physique et de chimie Paris a connu les succès qu'on connaît grâce à son statut la liant à la ville de Paris. Certes, les relations avec la mairie de Paris ont été fluctuantes. Si l'école s'épanouissait lorsque la relation avec le maire était bonne, elle connaissait des difficultés lorsque la relation avec le maire était mauvaise. Néanmoins, les relations demeuraient toujours directes. Notre école pouvait manœuvrer au gré des évolutions de la science et des techniques sans être soumise à une superposition de strates pour atteindre le ministre. Lorsque l'école était une régie de la ville de Paris, nous n'avions aucune autonomie financière. J'ai souhaité commander un oscilloscope qui coûtait 200 000 francs. Le bureau des achats de la ville pensait que je voulais commander 100 oscilloscopes, car les écoles de la ville achetaient des oscilloscopes à

2 000 francs. Les relations pouvaient donc parfois être compliquées, mais ce statut accorde néanmoins une souplesse extraordinaire.

Par ailleurs, j’y reviens, il convient de revaloriser les salaires dans l’enseignement primaire et secondaire pour pouvoir attirer des enseignants d’excellente qualité. Lorsque Georges Charpak est arrivé en France, il parlait à la maison uniquement polonais ou yiddish. Après un certain temps à l’école, il a imposé le français à ses parents. Ses maîtres ont constaté qu’il était un élève exceptionnel et l’ont poussé. Les enseignants jouent un rôle extraordinaire dans le développement des individus. Faire évoluer les salaires s’avère ingérable au niveau de l’éducation nationale. Un système décentralisé accorderait plus de souplesse pour améliorer l’attractivité du métier d’enseignant et revenir, comme l’a évoqué Mme Darcos, à des règles d’apprentissage plus simples, basées sur le monde qui nous entoure ; quand j’étais enfant, je demandais toujours à ma mère pourquoi le ciel était bleu...

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Nous vous remercions de cet exposé dont la clarté et la précision appellent peu de questionnements. Vous avez apporté de nombreuses réponses à nos interrogations. Vos propositions pourront sans aucun doute être partagées dans les conclusions de notre mission.

**M. Jacques Lewiner.** – Je vous félicite pour cette mission, qui traite d’un sujet très important. La France est vouée au déclin si nous ne nous améliorons pas. En effet, la Chine arrive chaque année avec des centaines de milliers d’ingénieurs et de chercheurs. Notre capacité de résistance et de *leadership* dépend de la qualité de la transformation de la recherche vers l’innovation et l’industrie.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Merci pour votre travail.

*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 suspendue à 16 h 35.*

*La réunion reprend à 17 heures.*

### **Audition de MM. Antoine Petit, président-directeur général et Jean-Luc Moullet, directeur général délégué à l’innovation du CNRS**

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Monsieur le président, monsieur le directeur général, chers collègues, je rappelle que cette séance se déroule simultanément en présentiel et en visioconférence afin d’alléger l’affluence dans les salles. Nous poursuivons nos auditions en recevant M. Antoine Petit, président-directeur général du centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Jean-Luc Moullet, directeur général délégué à l’innovation.

Le CNRS joue un rôle majeur en matière de recherche et d’innovation en France, avec un budget de plus de 3,5 milliards d’euros. Le CNRS compte 32 000 agents et plus de 16 000 chercheurs, qui ont publié 55 000 articles en 2020. De plus, le CNRS constitue le second institut de recherche au monde en matière de publications scientifiques. En matière d’innovation, le CNRS, qui est le sixième déposant de brevets français, crée près de

100 start-ups par an. En 2020, il existait 170 structures regroupant le CNRS et des entreprises, dont 30 créées cette même année.

Ces chiffres paraissent impressionnants. Nous comptons sur vous, monsieur Petit et monsieur Moullet, pour compléter ce panorama et décrire la situation du CNRS en matière d'excellence de la recherche et de l'innovation au regard des autres organismes français, mais aussi au regard des références étrangères.

Par ailleurs, le CNRS dispose d'une filiale d'innovation qui fête cette année ses trente ans. Elle dispose aujourd'hui du recul nécessaire pour proposer un bilan de ces trois décennies d'accompagnement des chercheurs. Nous serons donc à l'écoute de M. Moullet qui doit nous présenter les résultats atteints, les progrès réalisés, mais également identifier ce qui reste à accomplir par le CNRS et les autres acteurs engagés dans le transfert de la recherche vers l'industrie, pour faire de la France un acteur majeur de l'innovation.

Nous espérons ainsi que cette audition permettra d'avancer sur la question de l'innovation et sur les mesures qui s'imposent pour améliorer l'écosystème français.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – L'objectif de notre mission ne consiste pas à rédiger un énième rapport. Nous souhaitons plutôt dégager quatre ou cinq pistes opérationnelles pour essayer de changer les choses qui ne vont pas. Nous allons vous interroger dans un premier temps sur la recherche et l'excellence de cette recherche. Dans un second temps, nous vous poserons des questions plus précises sur l'innovation et sur la capacité à transformer l'innovation en champions industriels de taille nationale, européenne ou internationale.

**M. Antoine Petit, président-directeur général du CNRS.** – Monsieur le président, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de nous avoir proposé d'évoquer ces sujets essentiels.

Quand vous pensez au CNRS, vous pensez sans doute à la recherche plutôt qu'à l'innovation. Je pense que vous avez tort. Notre métier concerne en effet la recherche fondamentale et nous ambitionnons de mener nos recherches au meilleur niveau international, mais nous devons aussi transférer ces recherches vers la société dans son ensemble.

Le CNRS compte dix instituts et plus de 1 000 laboratoires partagés avec des universités, des grandes écoles ou d'autres organismes de recherche. Le CNRS possède une direction générale déléguée à la science, une direction générale déléguée aux ressources et une direction générale déléguée à l'innovation. J'ai créé cette direction générale déléguée à l'innovation en 2018, lors de ma prise de fonction, sans aucune difficulté. En effet, l'opposition entre le monde académique et le monde économique est aujourd'hui dépassée. Nous constatons une réelle attente des industriels pour collaborer avec nous. De plus, les chercheurs ont compris que les problèmes des industriels constituent souvent des questions scientifiques passionnantes. Ces recherches confèrent aux chercheurs une importante utilité sociale. Je suis moi-même mathématicien et, quand j'étais jeune chercheur, mon utilité sociale m'importait peu, je souhaitais simplement faire des mathématiques. Aujourd'hui, la volonté des chercheurs de présenter une réelle utilité sociale facilite les interactions avec le monde industriel.

Le CNRS compte 32 000 employés ainsi que 120 000 collaborateurs dans les laboratoires partagés avec des universités et des écoles. Nous comptons plus de 200 métiers

d'accompagnement qui témoignent de la richesse du CNRS. À titre d'exemple, nous disposons de plusieurs souffleurs de verre. Par ailleurs, un tiers des chercheurs permanents recrutés chaque année sont des chercheurs étrangers qui sont attirés par le système français.

Le budget du CNRS s'élève à 3,6 milliards d'euros, dont 75 % provenant de la subvention pour charge de service public de l'État et 900 millions d'euros de ressources propres, dites compétitives, provenant notamment de la Commission européenne, de l'Agence nationale de la recherche, des collectivités territoriales, mais également de nos partenaires industriels, peut-être pas assez d'ailleurs.

Le CNRS compte dix instituts scientifiques : Mathématiques et leurs interactions, Sciences de l'information, Ingénierie et systèmes, Chimie, Physique, Physique nucléaire et des particules, Sciences de l'Univers, Écologie et environnement, Biologie et enfin Sciences humaines et sociales. Ces dix instituts scientifiques présentent un potentiel d'interdisciplinarité unique. Un industriel ne sollicite jamais le CNRS en présentant un problème de physique, de chimie ou de mathématiques, mais en présentant un problème de matériaux, un problème pour utiliser des informations ou un problème pour trouver un médicament. La force du CNRS réside dans sa capacité à mobiliser des collaborateurs de domaines différents pour traiter une problématique industrielle. Par exemple, le domaine de la santé mobilise bien sûr la biologie et la chimie, mais aussi les modèles mathématiques, l'informatique pour traiter les données et la sociologie ou la géographie pour comprendre les réactions collectives. Un centre tel que le CNRS peut mobiliser l'ensemble de ces compétences. Le CNRS constitue une organisation de taille très importante, donc les dix instituts peuvent tendre naturellement à travailler en silo, mais la direction générale est là pour que cette organisation ne constitue pas un frein à la mobilisation transversale des compétences.

Nous estimons que le dialogue entre la recherche publique et l'entreprise, mais aussi entre la recherche publique et la société, doit être renforcé. Dans le contrat d'objectifs et de performance signé avec l'État en janvier 2020, nous avons choisi de mettre en avant six grands défis sociaux qui s'ajoutent aux objectifs de recherche scientifique. Ils concernent le changement climatique, la transition énergétique, la santé et l'environnement, les territoires du futur, les inégalités éducatives et l'intelligence artificielle. Ces défis sociaux engendrent de fortes répercussions dans le monde industriel et économique. Dans ce cadre, la force du CNRS réside dans sa capacité à mobiliser et à assembler des compétences provenant de différents champs disciplinaires pour apporter des éléments de compréhension et pour proposer des solutions.

La recherche publique constitue un élément essentiel pour assurer le bon développement du monde économique. Le travail mené avec les industriels constitue bien de la recherche fondamentale, mais de la recherche fondamentale qui les intéresse. Le CNRS assure le transfert de la recherche vers l'industrie *via* la création de start-ups – une centaine chaque année – et les laboratoires communs, sur lesquels nous recommandons de porter une attention particulière. Le 200<sup>e</sup> laboratoire commun actif a été créé à la fin de l'année 2021, il concerne une collaboration avec Total sur la thématique des batteries. Ces laboratoires s'inscrivent dans le temps long : nous travaillons ainsi avec Michelin sur le pneu du futur, un pneu biosourcé, qui devrait être commercialisé dans dix à quinze ans.

Ainsi, nous sommes convaincus que disposer d'une recherche fondamentale au plus haut niveau international constitue une condition indispensable pour créer des innovations de rupture permettant aux industriels de se différencier de la concurrence

internationale. Les industriels qui nous sollicitent savent que nous pouvons leur apporter cette différence. Nous nous inscrivons donc sur un temps long ; s'ils ont un problème s'inscrivant dans une durée de six mois, ce n'est pas pour nous, ils ne viennent pas nous voir. Lorsque nous rencontrons un grand patron, nous lui demandons à quoi il rêve, en tant que responsable d'entreprise. Par exemple, nous partageons un laboratoire commun avec Dassault Aviation, au sein duquel nous travaillons sur les matériaux en lien avec l'acoustique. Notre défi consiste à identifier des matériaux permettant de diminuer le bruit en cabine, mais on se pose du coup la question de savoir comment transformer le bruit absorbé en énergie. L'entreprise qui découvrira comment transformer le bruit en énergie disposera en effet d'un avantage concurrentiel majeur. Nous travaillons également avec Safran sur des techniques d'impression 3D afin de diminuer le poids des appareils pour développer un avion bas carbone. Travailler davantage avec les industriels nécessite un dialogue plus important. Nous avons donc initié des discussions avec les comités stratégiques des différentes filières.

Nous rappelons régulièrement l'objectif de Lisbonne, qui vise à consacrer 3 % du PIB aux activités de recherche et de développement. Depuis 25 ans, la France stagne à environ 2,2 % du PIB, alors que la Chine est passée de 0,6 % à 2,2 % du PIB. Le retard de la France concerne à la fois le secteur public et le secteur privé. En effet, le secteur public investit dans la recherche 0,77 % du PIB par rapport à un objectif de 1 % du PIB, et le secteur privé investit dans la recherche 1,44 % du PIB pour un objectif de 2 %. Par rapport à la moyenne de l'OCDE, la France est en avance sur les investissements publics, avec 0,77 % du PIB pour une moyenne de 0,70 % au sein de l'OCDE, et en retard sur les investissements privés, avec 1,44 % pour une moyenne de 1,67 % au sein de l'OCDE. Ces indicateurs doivent être relativisés pour tenir compte de la structure du PIB de chaque pays, mais nous disposons de marges de progression qu'il convient d'exploiter. Les laboratoires communs présentent un excellent potentiel.

**M. Jean-Luc Moullet, directeur général délégué à l'innovation du CNRS.** – Il convient en effet de créer une dynamique nouvelle pour renforcer les liens entre la recherche scientifique et la recherche en entreprise. En ce sens, nous travaillons sur deux mécanismes complémentaires. Le premier consiste à identifier, au sein des laboratoires publics de recherche, des idées et des innovations qui pourront être transformées pour créer des start-ups. Le second consiste à amener les entreprises vers les laboratoires de recherche pour pouvoir croiser les feuilles de route scientifiques et développer des projets collaboratifs.

Afin de valoriser les résultats de la recherche, la direction déléguée à l'innovation s'inscrit dans le cadre d'une stratégie à long terme qui est conduite par le CNRS au sein d'un écosystème. Cette stratégie est accompagnée par les pouvoirs publics au travers d'une action visant à renforcer les capacités d'investissement des fonds privés, en particulier les fonds de capital-risque, afin de doter les fonds de capacités d'investissement capables de tirer des projets vers le marché. Nous constatons que cette stratégie qui concerne avant tout le monde du numérique fonctionne. Les investissements réalisés depuis cinq ans dans le domaine d'internet portent aujourd'hui leurs fruits. En effet, les vingt-cinq licornes françaises, telles que Blablacar ou Veepee, touchent à l'exploitation d'internet. Le succès du virage engagé vers la *Deep Tech*, qui concerne des projets s'appuyant sur des technologies fortes, issues notamment des laboratoires publics, apparaîtra dans quelques années.

En pratique, notre action s'inscrit à plusieurs niveaux, au plus près des laboratoires et des chercheurs, pour identifier les idées prometteuses ainsi que les chercheurs souhaitant valoriser leurs découvertes. Ce mouvement n'est pas spontané, il nécessite un accompagnement, car il éloigne le chercheur de sa zone de confort. Il convient en effet de

passer du papier au monde réel. Tout d'abord, la prématuration consiste à transformer une idée exprimée dans une publication scientifique en concept concret de laboratoire. Sur cette base, le chercheur peut contacter des organismes de maturation, tels que les SATT, qui pourront lui attribuer des financements significatifs de l'ordre de 200 000 à 500 000 euros. L'étape de la maturation permet de construire un prototype pour envisager ensuite la création d'une start-up. Cette démarche en entonnoir nécessite de détecter de nombreux projets pour en conduire un certain nombre à la prématuration, puis à la maturation et enfin à la création de start-ups.

Le CNRS a lancé la démarche de prématuration en 2015. La première année, 16 projets ont été accompagnés, un chiffre modeste à l'échelle de l'organisation et du nombre de laboratoires. Depuis 2018, des moyens financiers croissants provenant des ressources propres du CNRS sont alloués à l'opération de prématuration. Le montant par projet, à hauteur de 100 000 euros, s'avère relativement faible. En revanche, une centaine de projets ont été accompagnés en 2021, soit un investissement de 10 millions d'euros. L'augmentation des moyens annuels alloués à la prématuration s'accompagne d'une augmentation du nombre de projets présentés. Plus le nombre de projets financés augmente, plus le nombre de candidats à la prématuration augmente. L'effet d'entraînement ainsi constaté illustre le changement culturel qui s'opère au sein des laboratoires. Sur la base de statistiques, qui demeurent à consolider en raison du faible nombre de projets, nous observons qu'environ un tiers des projets débouche sur un échec, un tiers des projets permet de créer une start-up et un tiers des projets parvient au stade de maturation avancée et de développement industriel par transfert ou doit poursuivre sa maturation.

La maturation des projets se déroule au niveau des SATT, qui constituent le canal naturel de maturation pour les projets issus du CNRS. Nous devons assurer le plus simplement possible la transition entre la fin de maturation au CNRS et l'entrée en maturation au niveau des SATT pour bénéficier des fonds amenés par les sociétés d'accélération et de transfert des technologies créées en 2012 par le plan d'investissement d'avenir (PIA).

Chaque année, 80 à 100 start-ups sont créés à partir des laboratoires du CNRS, avec un taux de survie à cinq ans de 88 %. Ce résultat remarquable témoigne de la qualité technologique des projets. Les sociétés issues du CNRS s'appuient en effet sur des technologies robustes et brevetées qui permettent d'assurer leur développement. Sur les 1 672 start-ups créées entre 1999 et 2019, certaines ont connu une forte croissance. La plus belle histoire concerne Eurofins Scientific, une société créée à partir des recherches d'un laboratoire du CNRS et de l'Université de Nantes. Cette entreprise figure aujourd'hui au CAC 40 et affiche un chiffre d'affaires de plusieurs milliards d'euros. Par ailleurs, la société Amplitude Systèmes, originaire de Bordeaux et qui œuvre dans le domaine des lasers, réalise un chiffre d'affaires de 300 millions d'euros. Enfin, environ un quart des start-ups issues du CNRS parviennent à survivre au-delà de cinq ans avec quelques salariés et quelques centaines de milliers d'euros de chiffres d'affaires. Ces entreprises présentent certes un intérêt pour leurs fondateurs, mais le CNRS aspire plutôt à développer des start-ups à très fort potentiel de croissance, qui pourront à terme créer de l'activité et des emplois.

Dans ce cadre, le CNRS propose un accompagnement à l'entrepreneuriat pour faciliter la transformation d'un chercheur en entrepreneur. Les chercheurs apprennent à construire un *business plan*, à constituer une équipe, à se présenter auprès des investisseurs et des clients, et à faire des études de marché. Ce programme très sélectif permet d'accompagner chaque semestre une quinzaine de projets. Sur 55 projets accompagnés depuis 2019, environ 30 sociétés ont été créées et 16 d'entre elles ont levé 20 millions d'euros. Certaines ont reçu

les prix i-Lab et i-Nov. Nous souhaitons créer un réseau de start-ups issues du CNRS afin de resserrer les liens entre elles, mais également avec l'ensemble des instituts du CNRS. Ce réseau a vocation à offrir aux entreprises une visibilité auprès des partenaires industriels et financiers du CNRS.

Quelques exemples. Parmi les projets accompagnés par le programme d'aide à l'entrepreneuriat du CNRS, la start-up Alice & Bob constitue une entreprise très prometteuse qui a développé un bit quantique novateur, capable d'autocorriger ses erreurs. La société Alice & Bob se lance aujourd'hui dans la création d'un ordinateur quantique.

Dans le domaine de l'environnement, les fondateurs de la société Bio Inspir' basée à Montpellier ont observé que certaines plantes peuvent filtrer la pollution aquatique, notamment liée aux métaux. Bio Inspir' utilise ces métaux lourds comme biocatalyseurs. Cette idée de création de valeur en économie circulaire nous a séduits.

Dans le domaine spatial, la start-up ThrustMe développe des systèmes de propulsion électrique ionique pour les microsattellites, dont le marché est en pleine expansion.

Le CNRS est le sixième déposant de brevets en France et le premier co-déposant de brevets partagés entre un établissement public de recherche et un industriel. Cependant, nous avons conscience que le sujet des licences de brevet peut constituer un point de tension dans la relation avec les industriels. Le CNRS et d'autres établissements publics de recherches ont en effet été accusés d'être trop lents et de présenter des conditions peu attractives pour les industriels. Nous avons donc beaucoup travaillé sur la simplification de l'accès à la propriété intellectuelle et les modalités de partage de la propriété intellectuelle. La recherche est réalisée au sein d'unités mixtes avec plusieurs tutelles. L'une des tutelles publiques doit pouvoir parler pour l'ensemble des autres afin de négocier les termes de propriété intellectuelle avec les industriels. Aujourd'hui, le décret de mandataire unique s'applique à 87 % de nos unités. Les conditions d'accès à la propriété intellectuelle ont été rationalisées pour favoriser le développement de l'activité.

Le nombre de contrats d'exploitation signés par le CNRS demeure relativement stable dans le temps, mais tend à augmenter depuis 2018. Par ailleurs, le nombre de contrats pris en charge par les SATT augmente également. Sur les dernières années, nous notons une volonté managériale d'augmenter la volumétrie des revenus de licence, même si les chiffres demeurent modestes, tout en maîtrisant les coûts associés.

Le second volet de l'activité de la direction déléguée à l'innovation concerne les relations avec les entreprises qu'il convient de développer. Nous comptons une vingtaine d'accords-cadres actuellement en vigueur avec des entreprises françaises. Les accords-cadres définissent le cadre administratif et juridique d'une collaboration, pour simplifier les choses. Au-delà de cela, le CNRS signe chaque année un millier de nouveaux contrats avec des entreprises. Ce chiffre illustre l'importance du dialogue entre le CNRS et les entreprises. Une stratégie d'accès aux entreprises consiste à répondre aux besoins identifiés au niveau des comités stratégiques de filière qui évoquent les problématiques de long terme, qui intéressent la recherche publique. Par ailleurs, le CNRS peut conclure des contrats collaboratifs, tels que le projet « Genesis », mené en collaboration avec la société URGO ainsi que d'autres établissements de recherche. Ce projet qui vise à créer de la peau artificielle afin de soigner des plaies graves a reçu un financement de 22 millions d'euros dans le cadre du PIA.

Un laboratoire commun constitue l'aboutissement de la recherche collaborative. Il repose sur un accord entre le CNRS et une entreprise qui définit un programme de recherche sur cinq ans comprenant plusieurs projets de recherche. La mutualisation des moyens contribue à renforcer la proximité entre la recherche publique et la recherche privée. Les sujets doivent intéresser à la fois l'entreprise et la recherche publique. L'attribution en 2007 du Prix Nobel de physique à Albert Fert, sur la base de travaux réalisés dans le cadre d'un laboratoire commun entre Thales et le CNRS, atteste de l'excellence de la recherche scientifique des laboratoires communs.

Il existe aujourd'hui un dispositif public d'aide au développement des laboratoires communs, porté par l'ANR et orienté vers les PME et les ETI, qui fournit une aide à hauteur de 350 000 euros. Nous considérons que l'État doit encourager davantage le développement de ces laboratoires communs. Notre proposition consiste à soutenir le développement de ces laboratoires communs, qu'ils soient portés par des PME, des ETI ou des grandes entreprises, grâce à une contribution financière de l'État correspondant à l'investissement financier de l'entreprise. L'aide publique serait versée directement au laboratoire et non à l'entreprise pour éviter les problématiques d'aide d'État. Dans ce cadre, nous proposons de doubler le nombre de laboratoires communs existants, pour passer en cinq ans de 200 à 400 laboratoires communs, avec un financement estimé à 250 millions d'euros.

Bien que mal née, la mesure de préservation de l'emploi de R&D intégrée dans le plan de relance présente un fort intérêt. En effet, elle prévoit des échanges, dans les deux sens, de personnel entre la recherche publique et la recherche privée. Cette mesure doit être arrêtée le 31 janvier 2022, quelques mois à peine après son lancement, au prétexte qu'elle n'a pas fonctionné. Or la mise en œuvre d'une telle mesure nécessite forcément un certain temps, car il convient d'identifier des entreprises et de construire des projets de recherche. Dans ce cadre, le CNRS a tout de même identifié 200 projets et signé environ 100 contrats de recherche, permettant d'échanger 110 collaborateurs entre le secteur public et le secteur privé. Cette mesure présentait l'intérêt de toucher des entreprises de petite taille que la recherche publique peine habituellement à atteindre. En effet, 56 % des contrats signés dans ce cadre concernent des PME, 26 % concernent des microentreprises et seulement 13 % concernent des grandes entreprises. Je regrette donc l'arrêt de cette mesure permettant aux petites entreprises de bénéficier de l'apport de la recherche publique.

**M. Antoine Petit.** – Le CNRS œuvre dans le monde entier et possède plusieurs laboratoires communs avec des industriels à l'étranger. Le dernier laboratoire à l'étranger concerne un projet avec Naval Group en Australie. Nous conduisons beaucoup d'actions à l'échelle européenne. Le niveau européen est plus adapté pour résoudre les problématiques liées à la souveraineté et à la propriété intellectuelle. La France constitue le premier bénéficiaire du programme-cadre européen depuis sa création. Par exemple, au sein du programme financé par le *European Research Council* (ERC), les chercheurs du CNRS reçoivent plus de 50 % des bourses attribuées en France, alors que nos chercheurs ne représentent que 12 % de la population scientifique. Nous avons également beaucoup investi dans le *European Innovation Council* (EIC) qui dispose de trois grands programmes.

Par ailleurs, nous avons créé le Club Europe, qui réunit les entreprises partenaires du CNRS afin de gagner en performance sur le plan européen, notamment dans le cadre du programme Horizon Europe. De plus, nous allons ouvrir à Bruxelles la Maison Irène et Frédéric Joliot-Curie. Enfin, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022, nous organisons plusieurs événements afin d'insuffler une dynamique pour une Europe plus forte, plus souveraine et plus technologique.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Je vous remercie de cette présentation très complète et je cède la parole à Mme le rapporteur.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Vous constatez que nous soumettons sur le plan européen moins de projets que d'autres pays. Estimez-vous que le manque de ressources internes en matière d'ingénierie de projets constitue une cause profonde de cette situation ? Peut-on également attribuer ce retard à un manque de moyens financiers et humains pour traiter ces dossiers très chronophages ? Les chercheurs disent souvent qu'ils ne peuvent pas passer leur vie à répondre aux appels à projets. Quel est votre sentiment ?

**M. Antoine Petit.** – Les causes sont multiples. Tout d'abord, je rappelle que nous comptons de nombreux chercheurs étrangers et que nous présentons d'excellents résultats à l'ERC. Or les chercheurs étrangers établis en France affichent en moyenne de meilleurs résultats que les chercheurs français pour les projets européens. Nous notons donc un problème de mentalité. Certains chercheurs français n'effectuent probablement pas les efforts pour chercher des financements sur le plan européen. En outre, les chercheurs français manquent peut-être d'accompagnement. Le CNRS fournit néanmoins en la matière un effort important. Par ailleurs, la loi de programmation de la recherche abonde significativement le budget de l'ANR afin d'assurer un certain taux de succès pour éviter que la candidature à un financement de l'agence ne devienne une loterie. Toutefois, les moyens disponibles en France peuvent dissuader les chercheurs de solliciter des subventions européennes. Les chercheurs italiens et espagnols ont été contraints de demander des subventions à l'Europe lorsque les ressources nationales ont été amoindries.

Nous devons donc inciter les chercheurs à demander davantage de financements à l'échelon européen. Deuxièmement, nous devons les accompagner dans ces démarches. Troisièmement, nous devons veiller à la complémentarité des programmes entre l'ANR et l'Europe pour éviter une concurrence des financements. À titre d'exemple, un « ERC français » a été créé pour les candidats non retenus ou en liste d'attente au niveau européen, mais les chercheurs qui ont soumis un projet à l'ERC et qui figurent en liste complémentaire ne doivent pas recevoir un montant équivalent par l'ANR, sinon ils ne candidateront pas aux subventions européennes l'année suivante. Dans le cadre de notre contrat d'objectifs et de performance avec l'État, il nous a été demandé d'augmenter le nombre de projets européens que nous gagnons, ce qui ne paraît pas déraisonnable pour un organisme de recherche comme le CNRS. J'ajoute que certains programmes français tels que les programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) pourraient avoir une dimension européenne plus importante.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Monsieur le directeur général délégué, vous indiquez que l'instauration d'un mandataire unique a permis d'alléger les procédures. Cependant, une fois que le mandataire unique est investi, nous retrouvons dans le cadre des négociations relatives à l'évolution des contrats la lourdeur inhérente à l'absence de mandataire unique. Seriez-vous favorable à une délégation de pouvoir au mandataire unique afin d'accorder une plus grande souplesse ?

**M. Jean-Luc Moullet.** – Il me semble que le mandataire unique dispose d'une délégation complète pour tous les sujets, à l'exception de la cession des brevets, qui nécessite l'accord des autres copropriétaires. Dans le cadre du mandat de valorisation, il n'existe pas de contrainte spécifique exigeant un pouvoir de signature.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – On nous indique que si des amendements doivent être apportés aux droits concédés ou à la durée des concessions, le

mandataire doit obligatoirement revenir vers les tutelles. Le mandataire unique ne disposerait donc pas d'une réelle délégation de pouvoir, mais plutôt d'une délégation de compétence.

**M. Jean-Luc Moullet.** – Je n'ai pas identifié de restriction au mandat de mandataire unique dans le contexte que vous présentez. Je vous propose d'étudier ce point.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Les travaux de la société Alice & Bob qui ambitionne de fabriquer un ordinateur quantique *made in France* constituent une innovation de rupture. Capter les ressources humaines et les compétences capables de développer un tel projet nécessite des dizaines de millions d'euros. Comment appréhendez-vous cet enjeu ? Comment peut-on disposer d'une telle mobilisation budgétaire ?

**M. Jean-Luc Moullet.** – De nombreux acteurs de la recherche publique se sont réunis pour favoriser le développement d'Alice & Bob. Ce projet a notamment rassemblé le CNRS, le commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (INRIA), l'école normale supérieure de Lyon, l'école normale supérieure de Paris et l'École des Mines pour adopter une attitude commune à l'égard de l'utilisation des brevets publics.

Cette société qui connaît un développement rapide a réalisé une première levée de fonds de plusieurs millions d'euros et vient de finaliser une seconde levée de fonds de plusieurs dizaines de millions d'euros. Cette progression financière suit le développement technologique de la société, mais demeure néanmoins en deçà, vous avez raison, des niveaux d'investissements pratiqués aux États-Unis. Il convient d'interroger la capacité de l'écosystème à fournir des moyens financiers massifs pour soutenir le niveau de croissance de la société, mais aussi d'évoquer la question de l'origine des fonds. Actuellement, la place de Paris ne dispose pas des moyens pour fournir à Alice & Bob une centaine de millions d'euros. La croissance de la taille des fonds et la volonté des investisseurs de prendre ce type de risque constituent un réel sujet. Le PIA œuvre à développer des fonds permettant aux investissements de grandir. Est-ce suffisant ? Je ne sais pas. La société Alice & Bob et d'autres sociétés du domaine quantique telles que Quantica bénéficient actuellement d'investissements qui se chiffrent en dizaines de millions d'euros. Ce sujet doit être traité collectivement. Le besoin est là. L'argent public peut constituer un catalyseur en matière d'investissement, mais il convient avant tout de mobiliser de l'argent privé.

**M. Antoine Petit.** – Je reviens sur la question de la propriété intellectuelle et du mandataire unique. En premier lieu, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche vient de lancer à titre expérimental cinq pôles universitaires d'innovation afin d'améliorer la coordination des acteurs publics. En second lieu, une partie des délais constatés sont dus aux partenaires industriels. Les juristes des grands groupes industriels ne travaillent pas plus rapidement que les juristes de l'administration publique. En troisième lieu, il convient d'adopter une posture plus sévère, plus coercitive à l'égard des acteurs publics. Nous avons parfois des discussions surréalistes avec des partenaires publics, au cours desquelles on s'écharpe pendant six mois pour savoir ce qui se passera le jour où on gagnera au loto...

**M. Jean-Pierre Moga.** – Monsieur le président, monsieur le directeur général délégué, je vous remercie pour votre présentation. Dans mon dernier rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2022, portant sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », je me félicitais de la bonne exécution des engagements pris dans le cadre de la loi de programmation, après des décennies de stagnation. Nous demeurons loin des 3 % du PIB, mais l'ANR a atteint des niveaux historiques et les laboratoires ont bénéficié d'augmentations

significatives de crédits. Néanmoins, je m'inquiète quant à notre capacité à investir durablement dans une recherche française d'excellence. En effet, la trajectoire définie par la loi de programmation de la recherche demeure non contraignante pour l'exécutif et dépendra des législatures successives jusqu'en 2030. Par ailleurs, la loi de programmation de la recherche, qui constitue une réelle avancée, n'a pas été l'occasion de renforcer la recherche partenariale entre les opérateurs publics et les entreprises privées, afin que la France demeure une puissance scientifique et technologique grâce au transfert des acquis de la recherche fondamentale vers l'innovation.

Dès lors, la commission des affaires économiques souhaite attirer l'attention sur plusieurs points. Premièrement, nous jugeons le crédit d'impôt recherche (CIR) insuffisant pour compenser la suppression du doublement de l'assiette du crédit impôt-recherche. Deuxièmement, le niveau élevé de la trésorerie des opérateurs de recherche paraît injustifié. Troisièmement, les normes prudentielles doivent évoluer pour renforcer le montant des investissements dans le domaine de la recherche ; j'ai d'ailleurs interrogé le Gouvernement sur ce point. Ainsi, je souhaite connaître votre avis et vos propositions pour pouvoir investir durablement dans la recherche et s'écarter d'une tendance en « accordéon », caractérisée par des plans successifs sans cohérence d'ensemble et empêchant toute vision à long terme.

**M. Antoine Petit.** – Un terrain quelque peu glissant...

La loi de programmation de la recherche constitue clairement une bouffée d'oxygène, un point d'inflexion, même si elle n'est pas parfaite. Sera-t-elle appliquée ? Nous le verrons.

En France, chacun considère qu'il faut attribuer davantage de moyens à l'hôpital, à la justice, à la police et à l'éducation, donc on pourrait croire que la recherche demande davantage de ressources, comme tous les autres domaines, mais la compétition dans le domaine de la recherche est internationale, alors que les infirmiers ou les policiers vont rarement travailler à l'étranger. Les chercheurs, eux, sont mobiles. Nous accueillons des chercheurs étrangers, nous en sommes fiers, mais nous devons accepter que des chercheurs français partent à l'étranger. Or ce qui attire les chercheurs, ce n'est pas le salaire individuel, ce sont les conditions qui leur sont offertes pour effectuer de la recherche de haut niveau. Nous devons donc leur donner les moyens de monter rapidement une équipe à court terme avant d'aller chercher, après deux ou trois ans, des fonds auprès de l'Europe, des industriels ou encore de l'ANR.

Il faut que l'on permette aux meilleurs d'être encore meilleurs ; pardon de briser un tabou. Le CNRS vise non à permettre aux bons de devenir très bons, mais aux très bons d'être encore meilleurs et de compter sur le plan international. Nous devons surveiller la concurrence. Le nouveau gouvernement allemand ambitionne d'atteindre un niveau d'investissement en recherche équivalent à 3,5 % du PIB, alors que nous sommes, public et privé confondus, à 2,2 %. De plus, nous devons accepter que la recherche soit différenciante, qu'elle constitue une activité de très haut niveau ; comme en cuisine, en football, en cinéma, il faut accepter de donner plus aux meilleurs, car ce sont eux qui jouent un rôle de leader, ils tirent la recherche vers le haut. Pour être encore plus iconoclaste, tenir compte de la concurrence doit peut-être aussi conduire à accepter de ne pas payer de la même façon un spécialiste de la *data science* et un spécialiste de la philosophie médiévale...

Par ailleurs, sur l'évolution du CIR – à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, le doublement du plafond ne sera plus possible pour les industriels travaillant directement avec des

académiques –, nous avons communiqué au ministre de l'industrie une note redisant ce qui a été indiqué précédemment. Nous préconisons un système d'abondement, qui existe d'ailleurs dans d'autres pays comme le Canada, pour financer le laboratoire commune : le CNRS met  $x$ , l'industriel met  $y$  et l'État met  $z$ , calculé en fonction de  $x$  et de  $y$ . L'avantage est double : dans la mesure où l'abondement est destiné au laboratoire, il n'y pas de risque d'aide déguisée à l'entreprise ; en outre, il faut reconnaître que le CIR bénéficie plus au directeur financier et administratif de l'entreprise qu'au directeur de la recherche et du développement et ce dispositif permet que l'argent arrive directement au laboratoire.

Tisser des relations de confiance sur le plan humain avec les industriels constitue un enjeu essentiel. Prenons un exemple : Michelin a souhaité travailler dans le domaine de l'hydrogène. Historiquement, les laboratoires sur les matériaux étaient plutôt à Clermont-Ferrand, mais l'hydrogène  $y$  est moins performant. Nous avons donc incité cette entreprise à se tourner vers des laboratoires plus performants, situés dans d'autres régions, et notre relation de confiance a permis à nos conseils d'être entendus. Les laboratoires communs sont un élément crucial de développement d'une relation de confiance sur le plan humain.

Enfin, les décisions prises dans le domaine de la recherche produisent des effets avec un décalage de cinq à dix ans. Je prends un exemple : actuellement, la France se situe au premier rang mondial dans le domaine des mathématiques, mais je fais la prédiction que nous ne le serons plus dans dix ans, car le nombre de professeurs de mathématiques à l'université a été divisé par deux au cours des dix dernières années, alors pourtant que l'on n'a jamais autant parlé de modélisation. Je ne blâme pas les universités, la communauté des mathématiques tient sa part de responsabilités, mais cela aura forcément des effets. Diviser par deux le nombre de professeurs conduit à former moins d'étudiants et donc à abaisser le niveau.

**Mme Laure Darcos.** – Vous n'avez pas évoqué les instituts Carnot ; pouvez-vous en dire un mot ? Par ailleurs, dans le cadre de votre collaboration avec les start-ups, avez-vous le droit de vous représenter ensemble à un appel à projets de l'ANR ? Dans quel cadre ?

**M. Antoine Petit.** – Le label Carnot constitue une excellente idée, mais qui a été trop complexifiée. Les instituts Carnot n'existent pas en tant que tels. Ce sont des laboratoires du CNRS et de l'université auxquels on a attribué un label. Je salue le principe qui permet à ces laboratoires d'obtenir un abondement dans le cadre des contrats bilatéraux avec des industriels. Cependant, les moyens alloués étant fixes, si les laboratoires labellisés augmentent tous leur performance, l'abondement restera le même. On pourrait simplifier le principe du label Carnot : par exemple, l'État pourrait apporter un abondement en fonction du montant des relations bilatérales du laboratoire avec l'industriel. Par ailleurs, la communication des instituts Carnot tend à m'agacer, car leurs travaux sont en réalité des travaux du CNRS.

**M. Jean-Luc Moullet.** – Je note effectivement une méfiance, sans doute légitime, de l'ANR au regard des projets associant un laboratoire et une start-up issue de ce même laboratoire. Dont acte. Modifier ce processus pourrait avoir du sens pour introduire plus de fluidité, sans engendrer un coût trop important, et permettre à des projets porteurs de se développer.

**M. Antoine Petit.** – Comme d'habitude, pour sanctionner un ou deux tricheurs, on pénalise les 99,99 % des autres projets.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Combien vos équipes de chercheurs comptent-elles d'ingénieurs ?

**M. Antoine Petit.** – Question difficile. Au CEA, tous les collaborateurs sont chercheurs-ingénieurs. Au CNRS, sur 26 000 collaborateurs permanents, 12 000 ont le statut de chercheur et 14 000 ont le statut d'ingénieur-technicien-administratif, lequel inclut des gestionnaires de ressources humaines et des spécialistes des systèmes d'information, mais aussi une majorité d'ingénieurs au sens où vous l'entendez : spécialiste du laser, de l'optique, de la robotique ou des animaux. Le CNRS doit donc compter environ 10 000 ingénieurs.

Par ailleurs, la notion d'unité mixte de recherche constitue actuellement un sujet de discussion dans le cadre de la conférence des présidents d'université. Le Président de la République l'a également évoqué. Au sein des 1 000 laboratoires, les chercheurs relèvent à 24 % du CNRS, à 66 % des universités et à 10 % d'autres organismes. Sur les fonctions d'accompagnement, les effectifs proviennent à 49 % du CNRS, à 31 % des universités et à 20 % d'autres organismes. C'est une véritable question. Comment mettre dans les laboratoires les ingénieurs permettant de favoriser le transfert ? Il incombe certes au CNRS d'affecter des ingénieurs dans les laboratoires, mais y placer un gestionnaire RH ou financier dans un laboratoire comptant 80 % d'enseignant-chercheur ne relève sans doute plus de son rôle.

Par ailleurs, 23 PEPR ont été lancés dans le PIA 4 : 4 sont consacrés à des programmes exploratoires relevant de la recherche à long terme et 19 ont été lancés dans le cadre de stratégies d'accélération de filières industrielles, dont douze sont pilotés ou copilotés par le CNRS. Ces projets, qui concernent le domaine quantique, l'hydrogène ou encore la recyclabilité, permettent de développer les relations entre le milieu académique et le milieu industriel. Cela fonctionne plutôt bien. Ces PEPR s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie d'accélération et répondent à une réelle demande des industriels, mais il faut vraiment que les gens travaillent ensemble. Lors de la création du 200<sup>e</sup> laboratoire commun, le patron de Total, celui de Safran et plusieurs patrons de PME et d'ETI ont fait l'effort de venir ; tous insistaient sur leur besoin de développer davantage de relations avec le milieu académique. Les mentalités évoluent et il convient de trouver les outils pour favoriser les coopérations. Ce sera sans doute un enjeu de votre rapport...

**M. Jean-Luc Moullet.** – Les stratégies nationales d'accélération et les PEPR introduisent un mouvement novateur dans l'approche des sujets de recherche. Elles orientent les travaux de recherche et de développement dans un cadre structuré et elles couvrent tant la recherche fondamentale que les applications industrielles. Ainsi, ces stratégies d'accélération représentent une approche novatrice de l'action publique dans des domaines très focalisés.

**M. Antoine Petit.** – Nous considérons que les choix scientifiques doivent associer toute la filière : lorsque le CNRS a commencé à travailler sur les panneaux photovoltaïques au silicium, Total et EDF nous ont dit que la « guerre » contre les Chinois était perdue et que les progrès ne serviraient à rien. En revanche, sur les panneaux photovoltaïques utilisant d'autres matériaux, il y avait une guerre à gagner. L'échange, *ab initio*, entre industriels et acteurs académiques est donc essentiel sur ce type de sujets, même s'il faut évidemment aussi ménager une liberté pour explorer des sujets dont on ignore les applications potentielles.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Si vous étiez membre du Gouvernement, quelles seraient les quatre mesures que vous souhaiteriez prendre pour répondre à la problématique de notre mission ? Comment peut-on favoriser la transition entre l'excellence de la recherche et la création de champions industriels ? Nous n'évoquons pas ici les champions déjà existants tels que Michelin ou Total ; nous souhaitons plutôt dégager des mesures pour faire émerger et consolider de nouveaux acteurs.

**M. Antoine Petit.** – Tout d’abord, il convient d’étudier le financement des start-ups issues de la recherche publique pour éviter qu’elles ne soient absorbées par des fonds chinois ou américains. La solution doit sûrement se construire à l’échelle européenne. Par ailleurs, les laboratoires communs et la recherche partenariale doivent être encouragés, tout comme les échanges de RH entre le milieu académique et le milieu industriel. Enfin, la reconnaissance du doctorat constitue un enjeu important, avec les CIFRE par exemple.

**M. Jean-Luc Moullet.** – Le développement des plateformes scientifiques ouvertes aux industriels doit également être encouragé et facilité. En effet, elles permettent de créer un outil partagé entre le monde académique et le monde industriel.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Qu’entendez-vous par « plateforme » ?

**M. Jean-Luc Moullet.** – Je pense à des équipements et à des investissements partagés, des équipements lourds de recherche.

**M. Antoine Petit.** – Enfin, l’étape de la prématuration n’exige pas des moyens financiers importants, mais elle tend à être délaissée. Notre programme en la matière comble un trou dans le processus de transfert. Nous constatons depuis le lancement du programme de prématuration du CNRS que le nombre de candidats augmente et que les dossiers s’améliorent. Nous allons ainsi créer plus de start-ups qui deviendront peut-être des licornes. Disposer d’une base large représente en enjeu important.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Le financement de la prématuration procède d’une initiative du Sénat !

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Je vous remercie pour ces échanges très nourris et intéressants pour notre mission.

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

*La réunion est close à 18 h 35.*

**Mercredi 19 janvier 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Audition de M. Didier Roux, membre de l’Académie des sciences**

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Mes chers collègues, je remercie M. Didier Roux, membre de l’Académie des sciences, d’être présent à nos côtés pour cette audition.

Nous entendons aujourd’hui une nouvelle personnalité particulièrement qualifiée pour nous éclairer sur les questions de recherche, d’innovation et d’industrie. En effet, M. Didier Roux est à la fois membre de l’Académie des sciences et de l’Académie des technologies. Sa carrière de chercheur l’a amenée à occuper des fonctions importantes dans la

recherche publique, en particulier au centre national de la recherche scientifique (CNRS), mais également dans le secteur privé.

Auteur de plus de 150 articles scientifiques et de 14 brevets, vous êtes lauréat de nombreux prix et distinctions, dont le grand prix IBM matériaux et le grand prix de l'Académie des sciences Mergier-Bourdeix. Vous êtes également titulaire de la médaille d'argent et de la médaille de l'innovation du CNRS.

Intéressé par les applications de la recherche, vous avez participé à la création de deux start-ups liées à vos travaux de recherche dans les années 1990. Vous avez été directeur scientifique adjoint de Rhône-Poulenc, vous avez participé au conseil scientifique et technologique de Rhodia et, enfin, vous êtes devenu directeur de l'innovation de Saint-Gobain. Vous avez également été président des conseils scientifiques de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et de l'École des ponts et chaussées.

Depuis 2017, vous êtes le président d'Unitec, une association regroupant les principaux acteurs institutionnels et experts de la création d'entreprise et de l'innovation de l'agglomération de Bordeaux.

Nous sommes donc très heureux de vous accueillir et comptons sur votre excellente connaissance des problématiques relatives à l'innovation et sur votre sens de la pédagogie – que vous avez démontré lorsque vous occupiez la chaire innovation technologique Liliane Bettencourt – pour nous éclairer sur cette question et nous faire des propositions concrètes, afin de faire de la France un acteur majeur de l'innovation.

Avant de vous céder la parole, je laisse notre rapporteur Vanina Paoli-Gagin dire quelques mots sur cette mission d'information.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Je remercie tout d'abord M. Didier Roux d'être parmi nous.

Cette mission d'information est à l'initiative du groupe Les Indépendants – République et Territoires, auquel je suis rattachée.

L'objectif de notre travail n'est pas d'écrire un rapport de plus sur cette thématique qui a déjà fait l'objet de nombreux rapports, excellents pour certains. Notre objectif est plutôt d'avoir une approche très pragmatique, pour isoler quatre ou cinq mesures très fortes qui pourraient changer la donne.

Le fait que la vingt-cinquième licorne française soit une société industrielle est source d'espoir. Toutefois, nous souhaiterions vraiment lever les points de blocage grâce aux préconisations de ce rapport – définies avec les professionnels, sachants et experts du secteur de l'innovation, du transfert et de l'industrialisation des projets – afin de créer des acteurs de taille européenne, voire internationale.

**M. Didier Roux, membre de l'Académie des sciences.** – Merci. Ma carrière est particulière pour un scientifique. J'ai à la fois été un chercheur très fondamentaliste – ce qui me vaut d'être membre de l'Académie des sciences –, créateur de start-ups et responsable de la recherche et de l'innovation d'un grand groupe industriel. Ces différentes fonctions m'ont permis de voir les problématiques de la recherche et de l'innovation sous différents angles. Grâce à ces expériences, j'ai développé une philosophie un peu différente – pour ne pas dire très différente – de celle qui prévaut généralement.

Je commencerai par exposer les raisons de nous réjouir.

Lorsque j'ai débuté ma carrière de jeune chercheur en science fondamentale au CNRS il y a plus de trente ans, parler de relations industrielles était quasiment grossier. En France, le monde de la recherche fondamentale et celui de la recherche privée ne se parlaient quasiment pas. Depuis, la situation a complètement changé. Bien que cette dernière soit perfectible, nous avons effectué de très grands progrès.

Dans certains domaines des sciences humaines et sociales (SHS), les relations avec le monde industriel sont encore considérées comme dangereuses ou négatives. Néanmoins, ces relations ne sont plus mal perçues dans le monde des sciences dures, en particulier en physique, en biologie, en chimie ou encore en mathématiques et informatique, avec l'avènement de l'intelligence artificielle.

J'ai créé ma première start-up en 1994, dans une sorte de « zone grise » puisqu'il n'existait pas encore de lois sur le sujet. Ensuite, des lois ont été promulguées pour encadrer et accompagner la valorisation par les chercheurs de leurs résultats de recherche.

Alors que le mot « start-up » n'existait presque pas il y a trente ans, la France est devenue un paradis pour créer des start-ups de petite taille n'ayant pas besoin de beaucoup d'argent. Au sein de la technopole dont je m'occupe, Unitec, les dossiers de start-ups affluent et nous en sélectionnons environ 10 %. Nous observons donc une forte dynamique dans la création de start-ups, notamment dans les secteurs du numérique et de la santé.

L'accompagnement de ces entreprises s'est également professionnalisé. Lorsque les premières start-ups ont été créées, tout le monde déplorait l'absence de capital-risque pour leur permettre de démarrer. Cette situation est révolue. Les premiers tours de table ont lieu dans de bonnes conditions et nous savons désormais valoriser une société qui n'a pas de chiffre d'affaires.

Lors du deuxième tour de table, certains déploraient l'impossibilité de lever quelques millions, voire quelques dizaines de millions d'euros. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. La société TreeFrog, accompagnée par Unitec et créée il y a trois ans, a, par exemple, levé 2 millions pour son premier tour de table, puis 5 ou 6 millions avec le programme PMI-PME de l'Union européenne et, enfin, 64 millions récemment. Cela aurait été inenvisageable il y a vingt ans.

Les relations avec les grands groupes se sont considérablement améliorées. Les programmes de laboratoires mixtes ou de conventions industrielles de formation par la recherche (Cifre) se sont fortement développés. Globalement, il s'agit d'une amélioration certaine de l'écosystème du transfert de technologie.

Pour autant, des éléments fonctionnent moins bien.

De très nombreux rapports ont été rédigés sur la valorisation de la recherche publique et le transfert de technologie du monde public vers le monde privé. Ils concluent en général que l'écosystème français, très riche, s'est beaucoup amélioré, notamment à travers la création de nombreuses structures de transfert, mais qu'il est de plus en plus compliqué et illisible. À mes yeux, ce manque de simplicité et de lisibilité est l'un des problèmes auxquels vous devez vous attaquer. Le rapport de Mme Suzanne Berger l'avait déjà souligné : entre les

IRT, les ITE, les SATT, les incubateurs du CNRS ou encore des universités, il y a trop de dispositifs. Un peu de simplification serait bienvenue.

Le deuxième élément problématique, plus grave, procède de l'incompréhension totale de la part de certains acteurs publics, notamment de Bercy, qui a conduit à mettre en place des *business models* inadaptés. Ces modèles reposent sur la croyance selon laquelle les organismes de transfert peuvent financer le transfert de technologie grâce aux revenus perçus sur les brevets d'origine publique. C'est stupide et catastrophique sur le terrain, et conduit à dresser des murs, et non des ponts, entre la recherche publique et le monde privé.

Prenons l'exemple des sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT). À part dans quelques endroits, comme la SATT de Strasbourg qui fonctionne plutôt bien, les SATT sont devenues des obstacles au transfert de technologies, à cause de *business models* déraisonnables. L'injonction donnée aux SATT de faire des profits les conduit à vouloir gagner de l'argent, au détriment de l'aide aux start-ups.

En France, lorsque l'État s'occupe d'un sujet, il a tendance à empiler les structures, sans supprimer les structures existantes. Le cas des instituts de recherche technologique (IRT) et des instituts pour la transition énergétique (ITE) est tout à fait symptomatique. Des organismes censés effectuer de la recherche en dehors du monde universitaire ont été créés en raison d'un manque de confiance dans les universités. Pourtant, dans le même temps, un programme visant à redonner de l'autonomie aux universités et à les faire progresser a été mis en place, et il a fonctionné. Le constat est que très peu d'excellents chercheurs intègrent les IRT et les ITE.

Je divise la problématique de l'interface entre le monde public et le monde industriel en trois ensembles : les liens avec les grands groupes, relativement faciles à traiter ; les start-ups, qui sont un court-circuit pour passer directement du monde de la recherche publique au monde économique réel ; les petites et moyennes industries (PMI) et petites et moyennes entreprises (PME), qui sont les grandes oubliées et les grandes perdantes de toutes les actions menées pour encourager l'innovation.

En analysant les différents aspects de l'innovation et de la recherche fondamentale, j'en ai tiré les leçons suivantes. Pour innover, les problématiques doivent être tirées par l'aval et non poussées par l'amont. Une fois que les projets sont nés dans le milieu universitaire et académique, le relais doit être pris par l'aval, qui doit s'emparer des projets et les organiser par rapport à l'objectif de créer des sociétés rentables. L'État ne doit pas aller trop loin dans l'accompagnement et il est indispensable de passer le relais à des acteurs privés du marché, même si ce passage de relais s'opère avec les aides et la bienveillance de l'État.

Par ailleurs, le sujet des modèles financiers de capital-risque m'inquiète et mériterait de faire l'objet d'une commission d'enquête. Lorsque je lis les pactes d'actionnaires, je les trouve léonins, pour ne pas dire proches de l'illégalité. Dans certains pactes d'actionnaires, les nouveaux arrivants ont imposé des clauses de *ratchet*, stipulant que si la société ne tient pas ses promesses, ces nouveaux arrivants prendront le pouvoir alors qu'ils possèdent seulement 20 % ou 30 % du capital. Je trouve ces pactes problématiques car, si le dispositif est légal, il lèse les premiers actionnaires et les *business angels*, ceux qui ont pris les vrais risques. Une fois que ça leur est arrivé, ils ne reviennent plus...

Afin d'améliorer, simplifier, structurer et dynamiser l'écosystème de l'innovation, nous devons donner davantage d'autonomie aux régions, en particulier dans le cadre de leur

responsabilité en matière de développement économique. Parce que les régions ont la mission d'animer économiquement leur territoire, une plus grande marge de manœuvre politique doit leur être accordée, y compris dans l'organisation du transfert de technologies ; elles ont, du reste, la taille critique pour le faire. Les régions sont très attachées à leurs universités, dont elles s'occupent plutôt bien, et gèrent également le lien avec le monde économique. Face à l'absence de dispositif de transfert d'innovation vers les PMI et PME, les régions sont les mieux placées pour faire le lien entre le monde de la recherche publique financée par les contribuables et le monde privé tiré par les besoins du marché.

Le soutien à l'innovation des start-ups, des grands groupes et des PMI et PME doit cependant faire l'objet d'outils différents, adaptés à leurs cibles et à leurs problématiques spécifiques.

Il faut essayer de définir des priorités. L'action de l'État est parfois schizophrène. Les structures de transfert de technologies créées par les PIA s'appuient sur un *business model* qui exige l'autonomie financière grâce aux revenus générés par les brevets. Ce système ne fonctionne pas, c'était évident dès le début. L'État essaie d'en combler les défaillances, mais il restera inadapté tant que la mission de ses structures sera d'abord d'assurer leur rentabilité financière, plutôt que d'aider la recherche publique et les start-ups et PMI-PME.

Si la priorité de l'État est d'animer le secteur économique et de développer les activités industrielles de la France, il ne peut pas, en même temps, exiger un retour sur investissement à court terme par des revenus gagnés sur l'octroi de licences de brevet. Il s'agit d'une question stratégique. Je considère que nous avons beaucoup plus à gagner à animer le secteur économique qu'à récupérer quelques maigres revenus sur des *royalties* de brevets.

Concernant la simplification du système, pour laisser plus d'initiatives au niveau local, j'ai insisté sur l'implication des régions, mais les universités ont également un rôle à jouer. Les IRT, les ITE, les instituts hospitalo-universitaires (IHU) et les SATT devraient être réintégrés aux universités. Il n'y a aucune raison que ces structures disposent de statuts autonomes. En outre, l'État a prévu trop d'acteurs dans les conseils d'administration de ces structures, il est impossible d'avancer, chacun joue pour soi. La difficulté rencontrée pour monter les modèles juridiques des IRT ou ITE en témoigne. Si nous souhaitons faire de la recherche autour de technologie, incitons les universités à créer des départements de recherche technologique, l'équivalent des IRT ou ITE, mais dans le cadre universitaire. De même, si nous voulons faciliter le transfert de technologie, demandons-leur d'assurer la valorisation de leur recherche auprès des start-ups, des PMI-PME ou des grands groupes.

Il est vrai qu'en France, la répartition des compétences entre les organismes de recherche, les universités ou encore les écoles d'ingénieurs est compliquée, mais ce n'est pas en ajoutant de nouvelles structures juridiques que nous simplifierons le paysage de la recherche et de l'innovation. La politique du CNRS, restée la même d'un gouvernement à l'autre, est de redonner de l'autonomie aux universités selon un modèle de type anglo-saxon. Cette politique ne me gêne pas, mais allons jusqu'au bout. Si l'université et les régions doivent prendre des responsabilités, éclaircissons leurs rôles respectifs.

Dans le rapport que nous avons rédigé au moment de la loi de programmation pluriannuelle de la recherche (PPR) – qui constitue à mon avis un raté sur plusieurs points –, la partie portant sur le transfert de technologies et la valorisation a été complètement oubliée, alors que cette loi était l'occasion de simplifier le système.

En ce qui concerne la capacité de la recherche et innovation à créer des champions industriels, je serais moins sévère que l'intitulé de votre mission d'information. Toutefois, le dispositif de transfert de technologies et de l'innovation dans la société peut être encore amélioré, notamment en le simplifiant.

J'ai effectué de la recherche fondamentale en physique et statistiques, puis j'ai été responsable de l'innovation du groupe industriel Saint-Gobain. Ces deux expériences m'ont montré que la recherche fondamentale et l'innovation ne poursuivaient pas les mêmes objectifs. La passion du chercheur fondamentaliste, qu'il travaille au CNRS, à l'université ou dans une école d'ingénieurs, est portée par sa curiosité égoïste, mais noble, de comprendre le monde qui l'entoure. Dans le monde industriel, la problématique est tout autre car nous sommes dans une économie libérale où le but est de répondre à des besoins du marché, pour lesquels les consommateurs sont prêts à payer et qui peuvent être exprimés – comme le besoin d'un vaccin contre le sida ou la covid-19 – ou non – comme ce fut le cas dans l'histoire de l'informatique, avec Steve Jobs notamment.

Je suis pour ma part un fort partisan du marketing stratégique et je pense que toutes nos sociétés, y compris nos grands groupes français, ne passent pas suffisamment de temps à comprendre l'évolution des marchés et leurs besoins.

Les objectifs du chercheur et de l'industriel sont tous les deux nobles, mais ils ne doivent surtout pas être fusionnés en un seul objectif. Expliquer à nos concitoyens qu'il est normal que l'État rémunère des chercheurs pour « faire ce qu'ils veulent » parce qu'à la fin, la recherche permettra des innovations technologiques, et donc une richesse pour la nation, entraîne des conséquences négatives importantes. J'ai essayé de démontrer dans mes cours au Collège de France que cette relation de cause à effet n'est pas fausse, mais constitue tout de même un contresens. En effet, l'histoire des innovations montre que les découvertes de ces dernières se produisent rarement d'une manière linéaire : ce n'est pas en décidant de faire de la recherche fondamentale dans une thématique que nous parviendrons à trouver une innovation, même si ce cas de figure arrive parfois.

En outre, formuler cette relation de cause à effet est contre-productif car la tendance sera alors de privilégier le travail fondamental dans les domaines où il existe des besoins d'innovations reconnus. Or l'histoire des innovations montre que, très souvent, les innovations surviennent à l'issue d'une convergence de découvertes n'ayant rien à voir avec l'innovation finale. Par exemple, le premier ordinateur a été inventé à partir du métier Jacquard d'un côté et de la machine à calculer de Pascal de l'autre. Vouloir subordonner l'aide à la recherche fondamentale aux besoins de l'innovation restreint le champ des possibles de la recherche fondamentale et limite donc le champ des possibles de l'innovation.

En revanche, les pouvoirs publics doivent encourager des interactions transversales les plus fortes possible, à tous les niveaux. Je considère donc que demander à un chercheur d'expliquer, dans la première page d'un contrat avec l'Agence nationale de la recherche (ANR), à quoi serviront ses recherches constitue un contresens, une ineptie. S'il avait été demandé à Albert Einstein, en première page d'un contrat avec l'ANR, les utilisations possibles de sa réflexion sur la théorie de la gravité, il n'aurait probablement pas obtenu de subventions. Or le *global positioning system* (GPS) utilise à la fois la relativité restreinte et la relativité générale et n'existerait pas sans les travaux d'Einstein. Ce n'est pas parce qu'un chercheur ne peut pas prédire les utilisations possibles de ses recherches qu'il ne faut pas l'aider. Je tire cette conclusion à la fois de mon parcours de chercheur fondamentaliste et de mon parcours d'industriel.

Parallèlement, les entreprises – et en particulier les grands groupes industriels, les « entreprises d'ingénieurs » – ont tendance, de façon erronée, à vouloir mettre sur le marché ce qui a été conçu par leurs ingénieurs et qui fonctionne. Or ce n'est pas parce qu'un appareil fonctionne qu'il correspond à un besoin du marché.

Vous m'avez demandé si Saint-Gobain constitue un modèle, la réponse est à la fois positive et négative.

Saint-Gobain est un modèle car il s'agit d'une entreprise fortement implantée en France, même si le groupe est international. De mémoire, 20 à 25 % du chiffre d'affaires est réalisé en France. Notons que lorsque je suis devenu directeur de la recherche de Saint-Gobain, la moitié de la recherche de l'entreprise était réalisée en France. J'ai contribué à l'internationaliser un peu plus. L'importance des activités de recherche de Saint-Gobain en France s'explique par le fait que notre système éducatif forme des ingénieurs et des chercheurs de qualité.

L'une de mes premières décisions a été de ne recruter que des titulaires d'une thèse de doctorat dans nos grands centres de recherche. En effet, la formation par la recherche est particulièrement adaptée pour produire des professionnels de la recherche industrielle de haut niveau ; c'est évident pour moi, mais pas pour nombre de sociétés françaises. Malheureusement, en raison de la concurrence des écoles d'ingénieurs et des grandes écoles, nombre de grandes sociétés françaises considèrent que le doctorat ne constitue pas forcément un atout supplémentaire pour effectuer de la recherche industrielle. Je pense le contraire.

Assez tôt, vers 2005 ou 2006, nous avons mis en place un système d'interaction avec les start-ups. J'ai beaucoup œuvré en ce sens compte tenu mon expérience dans ce milieu. À l'époque, le programme ne consistait pas à financer les start-ups à travers du capital-risque, mais plutôt à interagir industriellement sur des projets de co-développement avec des start-ups. Notre stratégie a évolué depuis, avec une possibilité d'investir dans le capital des start-ups, notamment à travers le programme Nova.

Interagir avec des start-ups n'est pas facile pour un grand groupe car ce dernier a toujours tendance à adopter une position « impérialiste » compte tenu du rapport de force inégalitaire. Pour éviter ce travers, le mécanisme d'interaction avec les start-ups doit être clairement spécifié – il ne faut pas le laisser au hasard et à la bonne volonté – et la hiérarchie du groupe doit pleinement s'impliquer pour éviter l'enlisement des projets, car la hiérarchie intermédiaire n'osera pas prendre des décisions sur des éléments qu'elle ne connaît pas bien.

Comment faire en sorte que les grands groupes travaillent mieux avec les start-ups ? Certains instruments législatifs pourraient peut-être être développés pour renforcer cette coopération, tels que l'éligibilité au crédit d'impôt recherche des dépenses des grands groupes liées à la gestion des relations avec les start-ups. D'autres pistes sont à explorer.

Un autre obstacle aux innovations est lié au non-dit de la protection industrielle. Il fut un temps où le monde académique ne se préoccupait pas de protection industrielle, il ne déposait pas de brevets et, en cas de travail commun avec un industriel, il cédait à ce dernier toute la propriété industrielle sans contrepartie. Puis le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a incité les organismes et les universités à protéger leurs recherches – donc à déposer des brevets –, à les valoriser et à traiter avec les grands groupes en ayant quasiment l'obligation de déposer des co-brevets. Si la première situation n'était pas satisfaisante, la seconde entraîne des rigidités et de la complexité. La problématique autour de

la valorisation de la protection industrielle, que j'ai déjà évoquée à travers la politique de valorisation menée par les SATT vis-à-vis des start-ups, constitue l'un des obstacles à la coopération entre les grands groupes et la recherche publique.

Nous nous faisons des illusions sur ce que rapportent des brevets déposés par un organisme public. Ce sont en général des brevets très « amont », très conceptuels, demandant, pour être valorisés, une implication forte des équipes ayant conçu le brevet au cours des phases ultérieures d'incubation et de maturation. Il ne s'agit pas de brevets d'application pouvant être facilement répétés.

Un équilibre doit donc être trouvé entre l'absence de protection industrielle et une politique de protection trop rigide de la propriété intellectuelle, alors même que cette dernière rapporte très peu d'argent et en coûte beaucoup. Je suis plutôt favorable à un allègement de la protection industrielle du monde public, dont je ne suis pas sûr qu'elle soit si utile au vu des résultats que nous observons.

Concernant la transformation des chercheurs en entrepreneurs, la situation a complètement changé. J'ai créé ma première start-up en utilisant une « zone grise » du droit. Depuis, la loi a encadré cette possibilité et l'a favorisée. Aujourd'hui, pour beaucoup de chercheurs, le fait de créer une start-up est valorisé ; c'est très positif. Le législateur a encadré le dispositif de création d'entreprise et a ouvert la possibilité de percevoir son salaire pendant un ou deux ans à la création d'entreprise. De même, Pôle emploi est l'un des premiers soutiens aux start-ups, puisque l'on peut toucher les allocations quand on crée une start-up. Les chercheurs du secteur public bénéficient, quant à eux, du maintien de leur salaire.

Nous manquons de chercheurs dont la carrière se caractérise par des postes à responsabilités à la fois dans la recherche publique et dans le monde industriel. L'un des obstacles est le manque d'appétit des industriels pour recruter des chercheurs de haut niveau à des postes à responsabilités ; Saint-Gobain en est un contre-exemple. Nous devons mener une réflexion pour encourager les passerelles entre la recherche publique et l'industrie. Elles existent lors de la création de start-ups, au sein desquelles les chercheurs changent de statut pour devenir créateurs d'entreprise. Toutefois, nous pourrions agir davantage, en particulier concernant les grands groupes.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Je vous remercie de ces propos construits et cohérents. Je cède la parole à Vanina Paoli-Gagin.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Merci. Au travers de nos auditions, nous commençons à distinguer des tendances. Nous sommes rassurés de voir qu'il existe encore des sillons à creuser.

Notre problématique porte davantage sur le fait qu'en France, la recherche fondamentale est souvent à l'origine d'innovations de rupture créant des marchés, parfois mondiaux. La projection stratégique est-elle impossible, comme vous sembliez le dire ?

En outre, nous souhaitons aborder le fait que la France compte des myriades de start-ups de petite taille très à la pointe sur leur domaine de niche, réalisant entre 1 et 2 millions d'euros de chiffre d'affaires. Existe-t-il un moyen d'appeler à une consolidation, par sous-filières, d'entreprises qui gagneraient à être agglomérées pour créer des mini-champions sur des verticales technologiques ?

Enfin, un autre sujet est le financement. Si nous souhaitons créer des champions industriels, certains domaines, comme le quantique, nécessitent des fonds importants.

Je souhaite juste expliquer à nos collègues que les clauses de ratchet sont des bons de souscription à effet de cliquet, utilisées par l'investisseur lorsque ce dernier estime qu'il a surpayé la valorisation à l'entrée. L'investisseur récupérera alors le prix qu'il a surpayé en volume. Cette clause constitue une garantie par le truchement de bons.

**M. Didier Roux.** – Cette clause fait partie de tout un arsenal de techniques visant à éviter le risque. Certains professionnels qui effectuent du capital-risque tentent de garder le capital en excluant le risque.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Vous avez raison, il existe très peu de réels fonds de capital-risque en France.

**M. Didier Roux.** – La notion de capital-risque a été quelque peu dévoyée par ces organismes financiers. Je ne critique pas leur tentative de limiter le risque grâce à des clauses de *ratchet* mais la conséquence de ces clauses, à savoir que les perdants sont les premiers investisseurs. En tant que *business angel* investissant dans des sociétés à leurs débuts, je ne comprends pas pourquoi les investisseurs initiaux sont dépouillés alors que ce sont eux qui prennent le plus de risques. La législation pourrait intervenir sur ce point. Le principe de l'égalité des actionnaires est complètement bafoué.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Je vous propose de clore ce sujet, qui n'est pas législatif, mais contractuel.

**M. Didier Roux.** – Une invention, à savoir une découverte issue du monde de la recherche, devient une innovation lorsqu'elle a trouvé son marché. Une fois de plus, je suis absolument convaincu que le système doit être tiré par l'aval. Le problème ne vient pas de la recherche publique, mais, à la limite, des industriels qui ne comprennent pas bien les besoins du marché. Agir sur le plan législatif semble très compliqué. Le problème est que nos grands groupes industriels ne sont en général pas suffisamment armés pour comprendre les besoins du marché. Il faut donc que ces grands groupes effectuent davantage de marketing stratégique et consacrent plus de temps et de ressources à comprendre les évolutions de leurs marchés. Ils identifieront alors mieux les résultats de recherche fondamentale qui peuvent leur être utiles pour répondre aux besoins du marché. C'est l'aval, le maillon faible.

Plus largement, n'oubliez pas que l'une des causes principales de la désindustrialisation de la France est notre faible présence dans les secteurs des technologies de l'information et de la communication (TIC) et de la santé, dans lesquels nous avons raté un certain nombre de virages technologiques. Nous rattrapons ce retard, mais nous payons aujourd'hui le fait que la France des années 1980-1990 ait concentré son attention sur l'énergie, l'aérospatial et l'automobile et qu'elle n'ait pas pris les virages des nouveaux domaines technologiques que je viens de citer. Jean-Louis Beffa avait rédigé un très bon rapport, indiquant que la France était moins innovante que d'autres pays car nous étions restés concentrés sur des secteurs technologiques plus traditionnels.

**M. Serge Babary.** – Vous avez fait remarquer que les PME et les PMI avaient été les grandes perdantes de l'innovation. Pouvez-vous préciser vos propos ?

**M. Didier Roux.** – Je ne parle pas des PMI-PME issues du monde technologique, qui sont le résultat de start-ups qui se sont développées – celles-ci ont gagné –, mais des PMI-PME traditionnelles françaises, qui rencontrent un véritable problème d'innovation. Nos PMI-PME s'apparentent à des sociétés de sous-traitance non innovantes, contrairement au modèle allemand des PME dans le secteur des machines-outils par exemple, qui sont sur une niche technologique internationale et dont les produits sont achetés dans le monde entier, y compris par les Chinois. Les chefs d'entreprise français doivent se différencier par l'innovation et ils pourraient trouver de la compétence et de l'aide dans le monde public.

Lorsque j'étais vice-président chargé du transfert de technologies du comité consultatif régional pour la recherche et le développement technologique (CCRRDT), j'avais mis en place un système – financé à parts égales par la région et la PMI-PME – consistant à placer des chercheurs dans des PME-PMI, comme des consultants, à la demi-journée ou à la journée. Cela permet de « faire entrer le loup dans la bergerie ». Par exemple, se rendre dans un congrès international est compliqué pour une PMI-PME alors que c'est banal pour un chercheur. Nous devons créer des outils à deux niveaux, visant à ce que les deux mondes se connaissent et permettant d'aider les PMI-PME à travailler sur des sujets innovants.

Des dispositifs ont été créés. L'un d'entre a été porté par le CEA qui a créé des filiales CEA Tech dans les régions avec comme objectif d'apporter des solutions technologiques aux PMI-PME. Je considère que ce dispositif n'a malheureusement pas atteint son but et tend moins à aider les PMI-PME qu'à placer les technologies du CEA auprès des entreprises. De plus, les conditions financières liées à ce dispositif ne sont pas raisonnables.

En réalité, il existe des outils, mais les PMI-PME ne s'en servent pas. Déposer un brevet n'est pas très cher pour ce type d'entreprise. Il s'agit donc moins d'apporter une aide financière aux PMI-PME que de les faire évoluer culturellement en facilitant leur rapprochement avec le monde de la recherche. Nous ne pourrions pas toucher toutes les entreprises, mais il est primordial d'inciter les PMI-MPE à être plus innovantes.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je vous remercie pour la cohérence de votre exposé et la justesse de votre diagnostic. Je souscris à vos propos concernant la séparation entre, d'une part, la recherche fondamentale et, d'autre part, l'innovation et la recherche industrielle, ainsi que sur le rôle déterminant de l'aval par rapport à l'amont.

Je travaille par ailleurs sur une proposition de loi sur l'intelligence économique en France, c'est-à-dire la veille en amont des grandes évolutions et la conception de stratégies défensives. Concernant l'exemple de recherches prometteuses, mais restées dans les cartons, n'ayant pu se valoriser que hors de France, il me semble qu'une articulation entre l'intelligence économique et le secteur de la recherche publique et privée pourrait permettre une bonne appréhension de la survenue de certaines évolutions et une réactivation de ces recherches, de manière plus industrielle, à des moments où elles auraient été oubliées.

Concernant les PME-PMI, il sera difficile d'agir sans structures pérennes et souples, implantées partout sur le territoire. Les régions sont en effet déterminantes. Toutefois, elles sont maintenant si grandes que certains collègues m'ont indiqué que, dans leur département, certaines PME-PMI peinent à trouver l'interlocuteur de la région.

Disposer de *pools* de chercheurs disponibles pour aller vers les entreprises semble plus efficace qu'attendre que ces entreprises viennent nous faire part de leur envie d'innover. Un travail intelligent et systématique de démarchage des entreprises pour lesquelles ce genre

de contact pourrait être utile devrait avoir lieu. En outre, les *pools* de chercheurs – réalisant de la veille et bénéficiant d'une meilleure compréhension des attentes des PME-PMI – pourraient constituer un message d'intérêt public montrant que nous faisons de l'innovation dans les PME-PMI une priorité nationale.

**M. Didier Roux.** – Ce que vous appelez l'intelligence économique correspond à ce que j'appelle le marketing stratégique. Cela consiste à appréhender l'évolution d'un marché, comprendre ses besoins dans les cinq ou dix prochaines années et définir les innovations à préparer pour répondre à ces besoins. Je ne suis pas sûr que la solution doive venir de l'État et du législateur. En effet, ce problème est relatif à la culture des entreprises. Les entreprises doivent trouver ce dont le marché a besoin et inventer la solution à ce besoin.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Dans mon esprit, l'intelligence économique diffère du marketing stratégique. Elle alerte sur le fait que des évolutions ont lieu dans d'autres pays et sur ce qui serait intéressant pour la France. Cette structure publique n'aurait de sens que si elle est réellement partenariale. Il ne s'agit pas de réunir uniquement des fonctionnaires car nous voyons bien que les cultures sont différentes. Je vois surtout la nécessité de disposer d'une sorte d'alerte systématique et d'aller-retour constant, afin que la culture dont vous parlez devienne un réflexe naturel et s'appuie sur une confiance réciproque.

**M. Didier Roux.** – Il existe un problème d'articulation entre ce que pourrait effectuer France Stratégie, qui mène parfois des travaux intéressants concernant la compréhension des évolutions, et la mobilisation des acteurs visant à les aider à réaliser du marketing stratégique. Je suis d'accord sur le lien qui peut exister entre ces deux éléments.

Concernant les PMI-PME, je défends le maintien d'une répartition des compétences entre les départements et les régions. Cependant, vous avez raison de souligner que les régions sont devenues plus grandes et qu'il faut donc pousser les régions à créer des succursales et à s'investir sur des territoires éloignés de leur centre. Cette politique est du ressort du président de région et des élus régionaux, ils sont conscients de ce problème. En tant que directeur scientifique du projet « La Rochelle Territoire zéro carbone », je vois bien que l'action est plus facile à l'échelle d'une ville de quelques milliers d'habitants, où les acteurs se connaissent, qu'à l'échelle d'une région. Il faut se « territorialiser » davantage.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – J'ai bien retenu cette idée de territorialisation. Nous l'avons déjà entendue plusieurs fois au cours de nos auditions.

Vous nous avez dit que les liens entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée s'étaient développés, sauf dans le domaine des SHS. Pour faire le lien entre les besoins de l'industrie et les recherches qui ont lieu dans les laboratoires, est-ce que les SHS n'auraient pas un rôle fondamental à jouer ?

**M. Didier Roux.** – Je partage tout à fait votre point de vue. D'ailleurs, dans le conseil scientifique que je préside dans le cadre du projet « La Rochelle Territoire zéro carbone », j'ai fait en sorte que la moitié de ses membres soient issues des SHS. Toutefois, il y a deux visions du rôle des SHS. La première, qui me paraît erronée, est de vouloir les utiliser pour convaincre les gens d'accepter une technologie dont ils ne veulent pas. Leur but est alors de « faire passer la pilule » comme on l'a vu sur certains projets d'éoliennes ou d'installations photovoltaïques. L'autre fonction des SHS, que je défends, vise à comprendre les besoins de la société et leur évolution. Nous retombons sur l'idée de marketing

stratégique, même si les SHS ont vocation à s'intéresser non pas aux besoins du marché, mais à ceux de la société.

Je dois toutefois faire remarquer qu'en France, la situation des SHS est compliquée car il s'agit d'un monde de « chapelles » qui, de surcroît, ne s'est pas autant internationalisé que la recherche fondamentale en physique, en mathématiques ou en biologie. Toutefois, je suis d'accord avec vous quant à l'importance de leur rôle.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Je vous remercie de votre propos construit, complet et très éclairant, notamment concernant ces dualités entre recherche fondamentale et recherche appliquée.

*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 suspendue quelques instants.*

### **Audition de M. Patrice Caine, président de l'Agence nationale de la recherche et de la technologie et président-directeur général de Thales**

**M. Christian Redon-Sarrazy, président de la mission d'information.** – Monsieur le Président-directeur général, mes chers collègues, nous recevons maintenant Patrice Caine, dont les propos nous intéressent à double titre car il est à la fois président de l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT) et président-directeur général de Thales.

L'ANRT rassemble les acteurs publics et privés de la recherche et du développement en France. Monsieur le Président-directeur général, nous vous serons reconnaissants de bien vouloir nous expliquer ses actions, mais également ses réflexions pour améliorer l'efficacité du système français de recherche et d'innovation et en particulier les relations public-privé.

L'association que vous présidez s'était fortement mobilisée au moment de l'examen du projet de loi sur la programmation de la recherche. Elle avait regretté l'absence de stratégie de recherche au plus haut niveau de l'État et l'incapacité des pouvoirs publics d'effectuer des choix, alors même que la France n'est pas capable financièrement d'occuper tous les champs de recherche. Elle avait également déploré le sous-financement chronique de la recherche publique. Un an après l'entrée en vigueur de ladite loi, nous aimerions connaître votre position sur la recherche française et sa capacité à faciliter l'innovation, et plus généralement sur la capacité de la France à devenir un acteur majeur de l'innovation.

En tant que président-directeur général de Thales, vous serez à même de nous faire partager votre retour d'expérience sur la capacité de la France à favoriser le développement et la croissance d'un champion industriel. Avec un chiffre d'affaires de 18,5 milliards d'euros en 2020 et 80000 salariés répartis dans 68 pays, Thales est leader dans l'aérospatial, le transport, la défense et la sécurité.

L'innovation est à l'origine de l'histoire du groupe et demeure au cœur de son développement. Ainsi, près d'un milliard d'euros sont investis chaque année dans la recherche et le développement et 28000 salariés sont directement impliqués dans les activités techniques

du groupe. Sur votre site internet, vous insistez sur le fait que 300 start-ups ont été approchées par Thales au cours des trois dernières années. Vous faites état de 20 laboratoires de recherche communs avec des partenaires institutionnels, 50 partenariats avec des universités ou des centres de recherche et 16 500 brevets. Enfin, 75 % des dépenses d'achat de Thales en France bénéficieraient à plus de 3 800 petites et moyennes entreprises (PME). Nous serons donc très intéressés par vos explications sur l'écosystème d'innovation bâti par et autour de Thales, en relation avec les PME et les start-ups.

Avant de vous donner la parole, je laisse notre rapporteur Vanina Paoli-Gagin présenter l'objectif de cette mission d'information.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur de la mission d'information.** – Cette mission d'information est à l'initiative du groupe Les Indépendants – République et Territoires. L'objectif de notre travail n'est pas d'écrire un rapport de plus sur cette thématique, mais plutôt de rédiger un rapport opérationnel, pouvant dégager entre quatre et six mesures que nous pourrions mettre en œuvre dans un temps assez limité, afin de donner à notre pays la chance de garder un rang dans un certain nombre de technologies structurantes.

**M. Patrice Caine, président de l'Association nationale de la recherche et de la technologie et président-directeur général de Thales.** – Je vous remercie de cette invitation. Je me sens légitime à associer les termes recherche et industrie. C'est parce que ces sujets me tiennent à cœur que j'ai accepté de présider l'ANRT.

Vous m'avez invité compte tenu de ma double casquette au sein de l'ANRT et de Thales. J'aurai évidemment plaisir à répondre aux questions sur le rôle de l'ANRT et comment elle se projette, mais je pense être éventuellement encore plus pertinent en tant que président de Thales, poste qui m'occupe davantage de temps. Néanmoins, je nourrirai mes réponses de mes expériences dans ces deux fonctions. Après avoir présenté le groupe Thales, j'organiserai mon propos en trois parties : constats, convictions, recommandations.

Le groupe Thales est impliqué dans des marchés très exigeants et relevant tous de domaines critiques pour la sûreté de fonctionnement. En effet, derrière nos activités, des vies humaines – pouvant être celle d'un soldat, d'un pilote d'avion ou d'un conducteur de train – sont souvent en jeu.

Si nous remontons à Thomson-CSF, le secteur de la défense constitue notre héritage historique. En outre, le groupe s'implique dans le secteur de la sécurité, dans le monde physique, mais aussi dans le monde virtuel. Nous sommes d'ailleurs devenus l'un des plus grands acteurs européens de la cybersécurité sur certains segments de marché. Ces activités représentent 1 milliard d'euros sur notre chiffre d'affaires de 18 milliards d'euros, publié en 2020. Notre présence sur le domaine de l'identité et de la sécurité numériques est due au rachat de l'entreprise Gemalto, au premier trimestre de l'année 2019 et fait sens à une époque où l'identité se numérise de plus en plus. Enfin, les derniers métiers qui nous passionnent sont ceux de l'aéronautique, civile et militaire – une activité duale par essence –, et ceux du spatial, dont nous sommes l'un des deux grands acteurs européens avec Airbus.

L'autre caractéristique de ce groupe est qu'il embrasse un socle technologique lui permettant de nous développer dans ces différentes verticales de marché. Cette caractéristique est à la fois un différenciateur et une source de compétitivité pour nous. Elle est aussi, pour un certain nombre de grands clients, notamment gouvernementaux, un élément important de

souveraineté. Ce point est particulièrement bien compris en France et il est bien compris dans d'autres pays où Thales est un acteur de souveraineté important.

La spécificité de cette industrie de défense est que nous avons une stratégie nationale dans chacun des marchés où nous sommes présents. Par exemple, Thales Australia, l'une des toutes premières industries australiennes de défense, appartient au groupe Thales, mais est considérée comme un objet de souveraineté extrêmement important par le gouvernement australien.

Nous travaillons beaucoup sur les innovations de rupture, dans le monde numérique, mais pas seulement. Le champ des *deep techs* est très important pour Thales dans le domaine du quantique. J'aimerais souligner que ce dernier ne se résume pas à l'ordinateur quantique. Je pense d'ailleurs que notre pays a au moins autant d'atouts dans les autres domaines d'application de la physique quantique – les capteurs (ou « senseurs »), les communications et la cryptologie quantiques – que dans celui de l'ordinateur.

J'en viens aux constats. Premier constat : nous bénéficions, en France, d'une recherche publique d'un excellent niveau, en tout cas celle que je côtoie tous les jours dans les laboratoires de Thales ou dans les laboratoires communs entre notre groupe et le CNRS. Nous devons être conscients de ce niveau international d'excellence.

En revanche, deuxième constat, l'exploitation de ce potentiel de recherche, notamment la transformation de cette recherche en innovation puis l'industrialisation de ces innovations, reste encore insuffisante. Ce message doit nous encourager à nous améliorer, d'autant que nous partons d'une base excellente, à savoir notre recherche publique dans un certain nombre de domaines.

Mon troisième constat est que de bonnes initiatives ont été lancées ces dernières années. Je pense que la loi de programmation de la recherche (LPR) est bénéfique. Chez Thales, cette loi nous a inspirés, car nous pratiquons la loi de programmation militaire dans nos domaines depuis très longtemps. Dans l'industrie, et notamment l'industrie à haute intensité de recherche, disposer d'une vision sur un temps long est extrêmement important. L'existence d'un cadre pluriannuel pour la recherche me semble primordiale, notamment pour s'abstraire en partie de la tyrannie de l'annualité budgétaire – j'emploie volontairement des termes excessifs à ne pas prendre au pied de la lettre. Les entreprises ont également des budgets annuels, mais ils se distinguent du budget de l'État, qui oblige les organismes publics à convaincre, chaque année, les parlementaires ou leurs administrations de tutelle à sécuriser leur budget de l'année suivante, ce qui consomme beaucoup d'énergie, alors que leur cœur de métier est d'effectuer de la recherche.

Autre point positif : les filières industrielles font partie des initiatives mises en place : cela va dans la bonne direction. Je le constate sur le terrain car je suis aussi vice-président de France Industrie. Je siége à ce titre au Conseil national de l'industrie (CNI), qui a permis à un certain nombre de filières de se structurer. Certaines étaient déjà très bien structurées, telles que celle animée par le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS), qui fonctionne extrêmement bien. D'autres filières ont commencé à se structurer, ce qui leur permet de disposer d'une feuille de route technologique partagée avec les administrations de tutelle ou avec celles qui s'occupent de leur secteur et de pouvoir déposer des projets de recherche et développement (R&D) pour être accompagnées et aidées financièrement quand le secteur privé n'y parvient pas ou n'y parvient plus.

Le quatrième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA) est également orienté dans la bonne direction puisqu'une partie de ce volet accompagnera la recherche et l'innovation, notamment liées à l'industrie ou à la recherche industrielle.

Mon quatrième constat est que la puissance publique manque parfois d'une vision internationale. Vous agissez bien sûr sur un périmètre français, parfois européen. Toutefois, dans les domaines qui nous intéressent pour cette audition, il faut regarder ce qui se passe au-delà des frontières de notre pays et comment nous nous situons dans une compétition technologique, industrielle et économique mondiale par rapport aux États-Unis, à la Chine et à d'autres pays européens certes amis et alliés, mais aussi concurrents.

Mon cinquième constat est qu'en comparaison avec nos voisins, nous avons factuellement reculé sur plusieurs éléments clés, qu'il s'agisse de la part de R&D dans notre produit intérieur brut (PIB), du taux d'industrialisation de notre pays et même de notre capacité à exporter – même si l'aéronautique civile, la défense et le spatial sont de grands exportateurs.

Néanmoins, je reste profondément optimiste quant à la capacité de la France à retrouver sa juste place. Il n'existe pas de fatalité, en particulier dans l'industrie.

Je crois aussi au rôle essentiel que jouent la science et les technologies dans notre société ainsi qu'à l'importance des industries, indispensables pour donner à la France les moyens économiques dont elle a besoin. Pour cela, ces différents univers – la science, la technologie, l'industrie et l'économie – doivent pouvoir se parler et être intimement liés. En reprenant le vocabulaire de la physique quantique, je dirais que ces univers doivent être « intriqués », c'est-à-dire fonctionner ensemble même s'ils ne sont pas physiquement au même endroit.

Je suis également convaincu que la transformation d'un résultat de recherche en innovation – permettant de créer un produit ou un service – est absolument fondamentale. Pour progresser, nous devrions cesser de catégoriser les acteurs jusqu'à la caricature. En effet, j'entends souvent dans le débat public que le scientifique est le seul sachant, que la start-up est la seule à être capable d'innovations de rupture et que le grand groupe est condamné à faire uniquement de l'innovation incrémentale ou à être prédateur de start-ups. Je ne dis pas que cela n'arrive pas dans la pratique, mais ce n'est pas la réalité que je vis en tant que président de Thales. En effet, les start-ups innovent et réalisent des projets absolument fantastiques, mais, dans un certain nombre de cas, elles ont besoin de groupes de taille moyenne ou grande pour « passer à l'échelle », comme on dit – cette réalité est plus nuancée dans le monde du numérique, où l'on peut croître avec peu de moyens. Inversement, je connais nombre de grands groupes, parmi lesquels Thales, qui sont impliqués dans des innovations de rupture très importantes. Le meilleur exemple est pour moi la seconde révolution quantique, dont les acteurs sont des start-ups comme Pasqal et Alice & Bob, mais aussi de grands groupes comme Atos et Thales.

Par ailleurs, je suis convaincu que, si nous voulons être plus efficaces, nous avons besoin de davantage de simplicité et de transparence. Ces principes devraient être appliqués à la gouvernance de la recherche et de l'innovation en France. Je suis persuadé qu'il est possible de rendre l'ensemble de notre dispositif national, qui mobilise des moyens importants, plus performant, plus cohérent et plus efficace.

La crise pandémique que nous traversons a remis la notion d'autonomie stratégique au centre des débats et en haut de la liste des ambitions de nombreux pays, dont la France, et des ambitions européennes. Du fait de son champ d'activités, Thales est particulièrement sensibilisé à la question de l'autonomie stratégique. En effet, nous accompagnons des gouvernements et des pays dans cette recherche de plus d'autonomie dans les domaines technologiques. La maîtrise de la technologie et l'anticipation des ruptures sont au cœur de cette stratégie, pour atteindre l'autonomie.

Cependant, cette autonomie ne signifie pas l'autarcie ou le renfermement sur soi. Cette affirmation est particulièrement pertinente dans le domaine de la recherche, pour les sociétés technologiques et pour un pays comme la France. Nous devons trouver le juste équilibre entre les domaines dans lesquels nous souhaitons être autonomes, pour établir le bon rapport de force – dans un sens noble et non agressif – sans pour autant chercher à tout maîtriser, ce dont nous n'avons de toute façon pas les moyens.

Quelques recommandations me sont venues à l'esprit en préparant cette audition.

Premièrement, le continuum entre recherche et industrie devrait être au centre des priorités – ce qui n'est pas le cas à ce jour – et probablement faire l'objet d'une instance dédiée dans la gouvernance ou l'organisation de l'État.

Je défends la recommandation formulée auprès de France Industrie, portant sur la mise en place d'un grand ministère regroupant recherche et industrie. Dans le cadre de la thématique dont nous discutons, rapprocher ces deux composantes dans un seul ministère pourrait considérablement faciliter les coopérations. Tout ne peut pas remonter en interministériel, tout ne peut pas être arbitré à Matignon lorsque les sujets à trancher relèvent de deux ministères distincts. Il me semble que c'est au quotidien que nous parviendrons à créer un maximum d'efficacité. Au sein de ce grand ministère commun, une gouvernance de la recherche et de l'innovation sur le plan national, impliquant tous les acteurs publics, comme privés, pourrait être mise en place ; d'ailleurs, le rapprochement entre la recherche publique académique et la recherche privée industrielle constitue d'ailleurs l'une des missions de l'ANRT.

Je pense également que le plan de réindustrialisation de la France doit être continué et amplifié, en se donnant l'objectif d'augmenter le pourcentage de l'industrie dans le PIB *a minima* à 20 % à un horizon de dix ans, revenant ainsi dix ans en arrière, sans rien lâcher pour atteindre cet objectif.

En outre, je suggère de poursuivre et amplifier l'investissement dans la recherche afin d'atteindre le plus rapidement 3 % du PIB. Se fixer un objectif chiffré a l'avantage de mobiliser les énergies et constitue une aide précieuse lorsque des arbitrages doivent être effectués entre plusieurs priorités.

Le statut des chercheurs de la recherche publique, si importante, devra être revalorisé et une amélioration de la gestion de leur carrière doit avoir lieu, pour attirer les meilleurs dans chaque classe d'âge.

Nous devons lancer un plan ambitieux afin de faire émerger et développer des innovations de ruptures en mobilisant les acteurs, publics et privés, petits et grands. On me parle régulièrement de l'opportunité d'une Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) française ou européenne. Appelons cette structure DARPA si cette dénomination

peut mobiliser les énergies, mais, surtout, lançons-la ! Il n'existe objectivement pas d'équivalent français ou européen de la DARPA aux États-Unis. En effet, nous ne disposons pas de structure capable de financer, avec une grande réactivité – sur un claquement de doigts – et en admettant parfaitement la prise de risque donc l'échec, des innovations de rupture. En effet, c'est la très forte probabilité d'échouer qui caractérise l'innovation de rupture. L'aversion au risque d'un certain nombre de structures publiques rend la mise en place d'un équivalent de la DARPA quasiment impossible. Nous devons parvenir à effectuer notre révolution intellectuelle et accepter que, même si l'on manie de l'argent public, l'échec fasse partie du financement à l'innovation de rupture. Sinon, on n'en fera jamais...

En outre, je suggère de renforcer l'enseignement de la science, et notamment des mathématiques, ainsi que de l'informatique. Les mathématiques constituent en quelque sorte la science des sciences tandis que comprendre l'informatique est devenu, pour les jeunes générations, aussi important que de parler anglais dans un monde ouvert. Je ne suis pas très rassuré par la façon dont les sciences, notamment les mathématiques, sont enseignées à l'école. Cet enseignement ne doit pas seulement être réservé aux élèves potentiellement attirés par les métiers techniques. Une tribune intéressante, écrite par Jean Peyrelevade, a paru dans *Les Échos* à ce sujet. L'enseignement des sciences donne aux jeunes des outils pour raisonner, dialoguer et comprendre le monde, et devient d'autant plus essentiel que l'importance des technologies prend un poids considérable. Raisonner sur une intelligence artificielle éthique sans avoir un minimum de compréhension des sous-jacents de cette technologie devient difficile, notamment pour le décideur politique.

Enfin, attirer davantage de jeunes femmes vers les métiers scientifiques et techniques constitue un très grand défi. La loi du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, sur la féminisation des instances dirigeantes, a été adoptée. Cependant, j'ignore comment nous pourrions attirer de jeunes femmes dans les groupes industriels à forte dimension technique. Ce problème n'est pas lié à une absence de motivation de la part des entreprises ; je crois que nous sommes tous très motivés sur ce sujet, nous l'observons concrètement dans nos laboratoires. J'étais, avant de vous rejoindre, avec une chercheuse d'un laboratoire commun entre le CNRS et Thales. Cette jeune femme extrêmement brillante, ayant gagné le prix de la femme chercheuse de l'année et obtenu la médaille d'argent du CNRS, est un peu l'exception qui confirme la règle. Nous devons parvenir à faire bouger les équilibres et nous ne pourrions le faire sans l'aide de la puissance publique.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Merci. Même si l'intitulé de notre mission est quelque peu acerbe, nous sommes également très optimistes. C'est bien parce que nous pensons que notre recherche est excellente et qu'une amélioration est possible que nous posons cette problématique et sollicitons des personnes, telles que vous, capables de nous aider à trouver un chemin.

Pensez-vous que la structuration assez idéale de votre filière tient au fait qu'elle est très tirée par la commande publique ou parapublique à l'échelon international ? S'agit-il d'un élément de stabilité et de profondeur des marchés spécifiques à votre filière ?

Pensez-vous que nous ayons besoin, dans notre pays, de consolider des start-ups – pouvant être très nombreuses, mais de petite taille – sur des sujets très pointus afin de créer des acteurs de plus grosse taille dans des sous-filières, également à la pointe ? De plus, constatez-vous un problème de financement concernant des sujets tel que le quantique ? En effet, en Europe, nous ne disposons pas de fonds d'investissement possédant des ressources

suffisantes pour financer des sujets aussi importants – nécessitant beaucoup d’argent à l’entrée, ne serait-ce que pour recruter des profils à la hauteur des enjeux intellectuels – et ainsi créer des champions européens.

**M. Patrice Caine.** – La filière est très tirée par une industrie privée éloignée de la commande publique, à savoir l’aéronautique. Le GIFAS compte majoritairement des sociétés de l’aéronautique civile, à commencer par Airbus qui tire une très grande part de son chiffre d’affaires du civil. Je ne crois donc pas que le fait d’être tiré par la commande publique constitue une caractéristique des membres du GIFAS.

Pour autant, ce qui explique en grande partie le succès mondial de cette filière aéronautique, spatiale et de défense est que nous ayons eu la chance depuis des dizaines d’années de bénéficier d’un ministère disposant de suffisamment de moyens pour façonner et soutenir une base industrielle et technologique de défense (BITD) sur un temps long.

Le mécanisme de la loi de programmation militaire (LPM) constitue l’une des raisons du succès de cette filière, ainsi que la présence dans l’administration de l’État d’ingénieurs passionnés et très compétents capables de faire l’interface avec l’industrie.

Le point commun entre l’aéronautique spatiale et la défense est que nous avons, face à nous, une direction générale de l’armement (DGA), le Centre national d’études spatiales (CNES) et le ministère des transports avec la direction générale de l’aviation civile (DGAC). Ces trois administrations, compétentes, peuvent dialoguer avec l’industriel et lui poser des défis technologiques. Elles disposent par ailleurs de moyens – importants pour la DGA et le CNES et un peu moins importants pour la DGAC – pour trier, orienter les projets et imposer des défis technologiques, mais également soutenir la filière.

Le jour où le ministère de l’industrie est devenu un secrétariat d’État a marqué à la fois le début du déclin du ministère de l’industrie et d’un désintérêt progressif des responsables politiques vis-à-vis de l’industrie, mais aussi la perte pour l’industrie d’un interlocuteur compétent, présent et disposant de moyens.

Le ministère de l’industrie se résume aujourd’hui à la direction générale des entreprises (DGE), au sein du ministère de l’économie et des finances. Malheureusement, la DGE ne dispose pas de la richesse intellectuelle et du potentiel de la DGA. Or nous aurions besoin d’une direction générale de l’industrie (DGI) ou d’une DGE possédant cette richesse humaine et cette capacité d’intervention. Je demandais souvent à un très grand responsable politique avec quel interlocuteur je pourrais discuter de mécanique quantique au sein de l’État. Cet exemple est caricatural, mais réel. Il y a beaucoup de bonne volonté, mais, sans les compétences et les moyens, il y a peu de chances que nous parvenions à faire émerger des filières puissantes.

Les filières sont bien organisées lorsqu’il existe des applications finales comme la défense, l’aéronautique et le spatial. Nous avons besoin d’un ministère gérant l’horizontalité, les technologies ayant de nombreux usages différents. Avec quels interlocuteurs pouvons-nous parler d’intelligence artificielle, de *cloud*, d’*edge computing*, de 5G et de toutes ces technologies fondamentales pour notre monde de demain que nous avons besoin de maîtriser ? Je n’ai pas le sentiment que c’est avec le ministère de la recherche que je discute le plus de ces sujets et, du côté de la DGE, la puissance de feu n’est pas la même que celle de la DGA, avec qui je peux parler de sujets tels que, par exemple, les dernières technologies des systèmes de trafic et de contrôle aérien du futur, prenant notamment en compte les drones,

pour lesquels il faudra nécessaire une part d'automatisme, car le nombre de drones sera mille fois, cent mille fois supérieur à celui des avions de ligne. Sur ce sujet, j'ai des interlocuteurs avec lesquels discuter. Or l'intelligence artificielle peut s'appliquer à de nombreux usages. C'est pour cette raison que nous soutenons la création d'un ministère de l'innovation et de la recherche concentrant les compétences de l'administration afin d'être un interlocuteur privilégié de l'industrie, mais aussi de pouvoir l'accompagner, « challenger » les technologies proposées, voire dire non à certaines solutions technologiques.

Il m'est difficile de formuler une réponse globale à votre deuxième question car cela dépend des cas. Beaucoup d'acteurs affirment qu'il y a beaucoup d'argent qui circule en Europe pour financer les start-ups et que ces dernières ne sont pas condamnées à partir aux États-Unis et que, lorsqu'elles s'y rendent, ce n'est pas pour des questions de financements, mais de taille de marché. En effet, les États-Unis représentent un marché de 200 millions de consommateurs contrairement à l'Europe, composée de pays possédant chacun son marché, c'est-à-dire sa réglementation, sa langue et ses administrations. Je ne suis donc pas sûr que le problème de financement soit le plus prégnant. Les *deep techs* ou les start-ups industrielles constituent peut-être une exception, car elles nécessitent davantage de financement, notamment pour « passer à l'échelle », et le temps long est un facteur important pour elles, contrairement aux start-ups du numérique, qui vont vite sur le marché – ou qui échouent vite – et donc qui peuvent vite accéder à un financement externe. De nombreuses actions ont été réalisées par les acteurs privés ou Bpifrance afin d'accompagner les start-ups et éviter qu'elles partent à l'étranger pour des raisons financières.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Merci. Je partage avec vous la nécessité de constituer, dans l'organisation de l'État, un ministère de l'industrie. Toute la difficulté est de savoir quelle part de la recherche nous y adossons, notamment au sein des universités. Toutefois, je pense que nous pourrions réunir l'industrie, la recherche industrielle et l'innovation dans une sorte de cote mal taillée. De toute façon, nous ne pouvons jamais obtenir de coupe franche.

En revanche, la constitution de *task forces* compétentes, que vous appelez de vos vœux, sur des champs majeurs comme l'intelligence artificielle ou le quantique – avec des compétences de la puissance publique travaillant avec les industriels et les chercheurs – me semble une bonne idée, urgente et nécessaire.

De ce point de vue, j'aimerais vous alerter au sujet de la réforme de la haute fonction publique, qui valorisera certes des profils nouveaux, mais ma crainte est que les corps techniques de l'État soient supprimés. Nous aurions donc des profils d'une diversité culturelle plus large, mais moins de personnes très spécialisées dans certains domaines, ce dont nous avons besoin.

Vous insistez à juste titre sur l'enseignement des mathématiques. Alors que 92 % des élèves de terminale étudiaient encore les mathématiques avant la dernière réforme du lycée, ils ne sont plus que 58 % dans les classes de terminale générales. Parmi ces 58 % d'élèves, seuls 14 % étudient les mathématiques six heures par semaine plus l'option « maths expertes ». Ces éléments témoignent de l'assèchement de l'enseignement des mathématiques. De plus, la difficulté de recruter des femmes s'ajoute à la difficulté de recruter tout court. Ce sujet est terrifiant. Si vous pouviez alerter le ministère et les hautes autorités de l'État, afin que nous regardions les réalités en face, vous feriez œuvre utile.

La manière d'organiser ce ministère de l'industrie est une question tout à fait essentielle. Vous avez dit, à juste titre, que la mise en place d'une programmation à long terme de la recherche s'impose, mais nous sommes extrêmement loin de rattraper les 3 % de PIB. Nous accumulons donc encore du retard et la revalorisation des chercheurs publics dont vous parlez n'est pas programmée... Je ne souhaite pas être négative, mais simplement vous dire qu'en France, nous avons tendance à croire que, parce que nous les avons évoqués, les problèmes sont de fait résolus. Or ce n'est pas le cas : le budget de la recherche n'échappe pas à l'annualité budgétaire en dépit de la loi de programmation de la recherche. Il existe encore moins une courbe nous rapprochant des 3 % de PIB et d'un niveau satisfaisant de rémunération des chercheurs publics.

En tout cas, je trouve les recommandations que vous avez formulées très positives.

**M. Patrice Caine.** – Je suis particulièrement sensible à la notion de *task forces* ou d'équipes intégrées. Bruno Le Maire souhaitait que France Industrie ait un représentant au conseil de l'innovation, auquel j'ai participé au titre de mes deux casquettes. Ce conseil a disparu, mais il s'est en quelque sorte transformé en comité de surveillance du PIA, auquel on m'a demandé de participer également.

Je suis toujours prêt à donner de mon temps au pays. Pour autant, ces initiatives doivent être efficaces et servir à quelque chose. Je pense que nous pouvons nous améliorer sur ce point. Il doit y avoir, au sein de ces structures, beaucoup plus de proximité et même – je n'ai pas honte d'employer ce terme – de connivence, au sens positif, entre la décision publique et ceux qui possèdent une grande partie de la compétence. Demandez-nous notre avis, non à Thales, mais à France Industrie ! J'anime la commission innovation R&D de France Industrie, comptant quasiment tous les plus grands directeurs techniques des plus grands groupes français, tous prêts à donner de leur temps pour leur pays. Faites-nous co-instruire les dossiers présentés ou poussés par l'administration, pour lesquels, accessoirement, vous nous demandez de cofinancer, même si, *in fine*, la décision relève des prérogatives de la puissance publique.

Par ailleurs, en amont, l'État doit arrêter les programmes qui échouent et pourrait, pour cela, utiliser des compétences de l'industrie. Dans l'industrie, nous échouons, nous aussi, et nous sommes amenés à arrêter des programmes de recherche pour diverses raisons.

Pour le moment, ces recommandations de bon sens n'ont pas trouvé un écho favorable, même si je ne désespère pas que nous y parvenions, afin de créer cette équipe de France entre l'industrie – petite, moyenne ou grande – et la puissance publique.

Concernant les corps techniques de l'État, j'ai fait part de mes convictions devant la mission sur la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique pour les corps techniques de l'État. L'État a aujourd'hui la chance incroyable de pouvoir attirer des gens de talent, notamment parmi les plus brillants profils de l'École polytechnique, de l'École normale supérieure, de l'École des Mines ou du corps des ingénieurs des industries et des mines. Ces jeunes pourraient percevoir des salaires dix fois plus élevés, partir à l'étranger et mettre leur talent à disposition de l'industrie ou d'autres pays. Je ne comprends pas l'effet recherché par cette réforme, alors que l'État a la chance incroyable de recruter parmi les plus brillants cerveaux. Toutes les entreprises ont des filières de hauts potentiels. Avoir une gestion un peu plus spécialisée ou personnalisée ne me choque donc pas. Notons que c'est aussi un

moyen d'attirer et de motiver les jeunes diplômés. Je partage, madame la sénatrice, votre interrogation – pour ne pas dire votre inquiétude – quant à cette réforme.

Vouloir mettre fin à ce que le Président de la République a appelé « le phénomène de rente » n'est pas un problème. Lorsque je suis parti dans le privé, j'aurais pu démissionner de la fonction publique car mon choix était fait. L'absence d'une corde de rappel dans un corps ne me pose aucun problème. Si ce « phénomène de rente », auquel je ne crois pas, n'est plus acceptable vis-à-vis de l'opinion publique, supprimons-le. Mais ne cassons pas ce mode de recrutement. Nous avons besoin de personnes compétentes dans les sciences au sein des administrations. La création des corps techniques remonte à deux siècles et a permis que nos industries figurent au premier niveau mondial. La DGA ne serait pas la même sans le corps de l'armement. Or j'ai besoin d'une DGA compétente...

**Mme Laure Darcos.** – Merci. Concernant les filiales, le bon échelon ne serait-il pas aussi de s'appuyer sur les grandes régions ? La formation fait partie des compétences fondamentales des régions. Dans toutes les régions, où vous êtes très bien implantés et où peut se créer une sorte de réseau d'innovation entre toutes les grandes entreprises, davantage de dialogues et de réalisations concrètes ne sont-ils pas possibles ? Je pense à l'une de nos rencontres, lorsque vous aviez évoqué la vidéosurveillance dans les RER et les métros parisiens. Entretenir un dialogue avec une présidente de région est peut-être plus facile et constitue possiblement un circuit plus court qu'échanger avec Bercy.

La féminisation des sciences dures est un sujet majeur. J'ai été extrêmement sensible au fait que vous en parliez aussi spontanément. Le problème de cette réforme du baccalauréat est, qu'au-delà des mathématiques en tant que telles, presque toutes les filières d'ingénierie et du numérique sont quasiment « snobées » par les filles, qui se dirigent davantage vers les disciplines littéraires. Un travail très important est bien sûr à réaliser en amont au sein de l'éducation nationale pour remettre les mathématiques et les sciences à l'honneur.

Le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes proposait d'exiger la parité lors des comités de sélection (voire des acceptations de projets), idée très intéressante, mais malheureusement anticonstitutionnelle. Auriez-vous des suggestions à formuler afin que nous puissions pousser la parité dans les projets ou partenariats ? À projet égal, avez-vous déjà eu l'occasion de privilégier un projet féminin ? Cette question n'est pas évidente car nous nous heurtons à un problème constitutionnel.

**M. Patrice Caine.** – Concernant le dialogue avec les présidents de région, j'ai différentes expériences, positives pour certaines et moins pour d'autres.

Lorsque nous discutons avec les régions ou les collectivités locales d'une façon générale, leur connaissance des entreprises de leur territoire, leur proximité et leur pragmatisme ont beaucoup de valeur. Ces régions ou collectivités locales ne font pas de « politique », si je puis dire, ce qui est très appréciable et très apprécié.

Lorsque j'étais tout jeune fonctionnaire, j'ai pratiqué les contrats de plan État-région, au travers desquels l'État et la région travaillaient main dans la main, y compris pour mobiliser les crédits du fonds européen de développement régional (FEDER). La force des interventions publiques, étatiques et/ou des collectivités est que, généralement, une union se crée, par amour du territoire, pour aider les personnes en ayant besoin et proposant de bons

projets. Je ne dis pas que ce n'est pas le cas sur le plan national, mais je constate beaucoup de pragmatisme et de réactivité à l'échelle locale.

Petit bémol : sur les questions de technologie pure, toutes les régions ne pourront peut-être pas disposer, en leur sein, des compétences suffisantes pour « challenger » les entreprises et dialoguer avec elles. Les tâches doivent éventuellement être réparties entre un échelon national, où nous grouperons plutôt des compétences techniques ou technologiques un peu pointues, et des éléments où l'échelon local est beaucoup plus efficace et pertinent. Pour tout ce qui est lié à l'accompagnement, l'agrandissement des bâtiments ou l'investissement dans de nouvelles machines – y compris dans des programmes de recherche appliquée –, le niveau local me semble très bien fonctionner. En revanche, je ne suis pas sûr que je puisse trouver, dans toutes les régions, des interlocuteurs pour discuter de mécanique quantique, pour reprendre cet exemple.

Le sujet de la féminisation des carrières scientifiques est difficile et nous en cherchons tous la solution. Nous nous astreignons, à compétences égales, à embaucher ou à promouvoir des femmes, même si ce n'est peut-être pas dit ouvertement. Si nous voulons augmenter leur nombre, il faut aller les chercher. Il faudrait travailler à la source, à savoir dans les écoles et le secondaire supérieur est d'ailleurs probablement trop tard, les élèves ayant alors déjà effectué leur choix de filière ; leurs idées commencent à mûrir. C'est probablement plutôt au collège que nous devons présenter nos métiers et expliquer ce qu'est la science et pourquoi elle est importante.

En outre, il faut que les professeurs communiquent leur passion. Nous ne pourrions pas nous substituer à l'éducation nationale. Les professeurs de disciplines scientifiques doivent être convaincus que leur mission est de transmettre aux élèves, parmi lesquels se trouvent les jeunes filles, non seulement un savoir, mais aussi une passion. Ces enseignants sont en première ligne et seraient peut-être ravis de transmettre cette passion de la science si cela leur était demandé.

Je suis un peu sceptique quant à l'idée d'imposer la parité dans les dossiers. Il ne faudrait pas non plus rater de bons dossiers pour cette raison. Au vu de la complexité pour monter un dossier, je comprends pourquoi les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) jettent parfois l'éponge. Ces entreprises ne peuvent pas se payer, contrairement aux grands groupes comme Thales, Safran ou Saint-Gobain, qui disposent d'un personnel nombreux pour y passer du temps, l'ingénierie de financement public pour accéder aides publiques. Monter de tels dossiers représente une destruction de valeur qui n'est pas supportable pour les entreprises de petite taille. Lorsque Bruno Le Maire mûrissait l'idée du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), je lui avais suggéré, pour favoriser l'innovation de rupture et faire en sorte que chacun ait sa chance, que la règle soit : « Il n'y a pas de règles ». Sans cela, s'il faut faire un dossier de 200 pages, en trois itérations par-dessus le marché parce que ce n'est jamais bien fait, les PME ne postuleront jamais. Autant vous dire que cette idée n'a pas rencontré beaucoup de succès... Je propose de simplifier à la fois le processus, la gouvernance, mais aussi, de manière très prosaïque, la façon de présenter les dossiers.

Sans doute, quand on est fonctionnaire et que l'on manie de l'argent public, on est très prudent pour ne pas risquer, cinq ans plus tard, d'être mis en cause. Dans ce cas, revoyons le statut de la fonction publique pour couvrir les agents publics si c'est la peur de mal choisir qui enkyste le système. La prise de risque doit être permise, voire favorisée, dans l'administration, sans qu'elle se retourne contre l'agent public. Du reste, vous n'êtes pas

licencié d'une entreprise lorsque vous avez entrepris et échoué. Ce sujet doit être traité s'il est à l'origine d'un blocage chez les fonctionnaires.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Je vous remercie de ces réflexions très complètes et même visionnaires.

*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 19 heures.*

**Mardi 1<sup>er</sup> février 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

**Audition de M. Thierry Coulhon, président du collège du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) (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.*

**Audition de M. Xavier Jaravel, professeur d'économie, membre du Conseil d'analyse économique (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 17 h 10.*

**Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Audition de MM. Laurent Champaney, président de la Conférence des grandes écoles, et Romain Soubeyran, directeur général de CentraleSupélec (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.*

**Audition de M. André Loeseckrug-Pietri, directeur de la Joint European Disruptive Initiative (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 18 heures.*



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

**Mercredi 19 janvier 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de MM. Thierry de la Burgade, Secrétaire général de la mer adjoint, Nicolas Gorodetska, conseiller économie maritime et portuaire et Xavier Grison, chargé de mission schéma directeur de la fonction garde-côtes et conseiller grands fonds marins**

*La séance est ouverte à 17 heures.*

**M. Michel Canévet, président.** – Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation.

La mission d'information du Sénat sur les grands fonds marins a été instituée la semaine dernière. Issue d'une initiative du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI), elle conduira pendant six mois un travail d'investigation sur la manière dont la France envisage sa stratégie pour les grands fonds marins. Notre pays dispose du deuxième espace maritime le plus étendu dans le monde et il est important de s'approprier l'ensemble des sujets liés à cet espace.

La mission porte sur l'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins. Je donne la parole au rapporteur, Teva Rohfritsch, pour qu'il vous présente le contexte dans lequel elle s'inscrit et commence à vous interroger. Par la suite, nos collègues sénateurs vous poseront d'autres questions.

Cette audition est la deuxième organisée par notre mission puisque nous avons déjà reçu la ministre de la Mer, Mme Annick Girardin.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Cette mission d'information me tient particulièrement à cœur en tant que sénateur de Polynésie française, territoire où nous réfléchissons beaucoup à la problématique des grands fonds marins. Si l'intitulé de la mission a perdu le terme « grands », nous nous intéresserons bien aux grands fonds marins. Bien entendu, nos collègues pourront vous interroger sur les fonds marins de manière plus globale.

Ces grands fonds appellent une multitude de questions et suscitent des attentes que nous avons déjà pu mesurer hier, au cours de la première audition.

Nous avons noté que le Secrétariat général de la mer (SGMer) avait animé et coordonné le travail préparatoire à l'origine de la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins qui repose sur cinq priorités et huit projets concernant sept ministères.

À la suite de la définition de cette stratégie, le SGMer a été chargé par le Premier ministre de mettre en place une mission interministérielle. Cette mission a-t-elle clos ses travaux ? Quel bilan pouvez-vous en tirer à ce stade ? Pouvez-vous nous présenter un état des lieux de l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les fonds marins ? Un bilan d'étape nous serait en effet très utile.

Le Président de la République a présenté le 12 octobre dernier le plan d'investissement France 2030, dont l'exploration de l'espace et des grands fonds marins constitue le dixième objectif. Quelles sont les complémentarités entre France 2030 et la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins ? Les temporalités de ces deux volets sont en effet assez proches.

La seconde thématique porte sur l'action de l'État pour les grands fonds marins. Le Secrétariat général de la mer est chargé d'animer et de coordonner l'action des préfets maritimes et des délégués du gouvernement dans les outre-mer. Sont-ils sensibilisés aux enjeux spécifiques des grands fonds marins ? Sont-ils concernés par la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales ? Des objectifs locaux ont-ils été définis ? Nous aurons également l'occasion d'évoquer les liens avec les exécutifs locaux dans les territoires du Pacifique.

Il est régulièrement rappelé que les fonds marins sont largement inconnus, à environ 80 %. L'une des priorités de la stratégie nationale est d'accroître nos connaissances en matière de ressources minérales et de biodiversité. Qu'en est-il des 20 % cartographiés ? Les résultats des récentes campagnes d'exploration tendent-ils à confirmer la richesse de nos fonds marins ou bien est-il possible que celle-ci soit surestimée ? Quels sont les fonds marins sous juridiction française qui ont déjà fait l'objet d'une cartographie ?

La stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales a prôné la création d'un démonstrateur destiné à tester l'impact, le cadre et la faisabilité d'une exploitation minière durable des grands fonds marins. La norme et le modèle doivent être définis. Trois hypothèses ont été identifiées pour la localisation de ce démonstrateur : la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française ; la Zone internationale ; la zone économique exclusive (ZEE) d'un pays européen, en partenariat avec celui-ci. Le lieu de l'expérience a-t-il été défini ? Si ce n'est pas le cas, quels sont les critères qui vous permettront de choisir parmi ces trois hypothèses ? Quelle est l'avancée globale du projet ? Enfin, ces hypothèses peuvent-elles se combiner ?

Selon le SGMer, le secteur de l'économie de la mer représente un chiffre d'affaires agrégé de 91 milliards d'euros et 360 000 emplois. Disposez-vous d'estimations sur le nombre d'emplois et le chiffre d'affaires que pourrait représenter l'exploitation durable des ressources minérales des fonds marins français ?

Enfin, le SGMer est l'animateur et le coordinateur de l'action répressive en mer. L'arsenal juridique pour lutter contre les atteintes à l'environnement marin et plus spécifiquement aux grands fonds marins est-il suffisant ? Malgré les difficultés techniques de tels délits, avez-vous recensé des trafics illicites de ressources issues de nos fonds marins ?

Nous sommes preneurs de votre expertise et je vous remercie d'ores et déjà pour vos réponses.

**M. Thierry de la Burgade, Secrétaire général de la mer adjoint.** – Je vous remercie de nous accueillir. Je tiens à excuser le préfet Denis Robin, retenu par une contrainte d'ordre privé et qui a tenu à ce que nous honorions votre invitation.

La France s'est dotée en 2021 d'une nouvelle stratégie nationale des grands fonds marins. Une première ébauche avait été lancée par le Comité interministériel de la mer (CIMER) en 2015 mais elle n'avait pas été concrétisée.

En 2018, sous l'impulsion du Premier ministre, le Secrétaire général de la mer a été invité à reprendre cette initiative, à comprendre les raisons de l'échec et à relancer, avec le secteur privé, une stratégie bien plus ambitieuse.

Le CIMER du 20 janvier 2021 a validé une stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins. Elle fixe 5 priorités pour les 10 prochaines années. Par rapport à la stratégie de 2015, elle comporte 4 nouvelles caractéristiques :

- La concertation a été bien plus large pour son élaboration : pendant plus d'un an, nous avons dialogué avec les industriels et avec toutes les administrations concernées, y compris la défense ;

- Elle tient compte de la dimension environnementale ;

- Elle s'attache à son acceptabilité par les populations concernées, notamment avec le retour d'expérience de la tentative de déclinaison de la stratégie de 2015 à Wallis-et-Futuna qui montre qu'il est indispensable de dialoguer avec les populations pour qu'elles y voient leur intérêt ;

- Elle met en avant huit projets bien définis.

L'intérêt pour les fonds marins a été réaffirmé par le Président de la République à travers les priorités retenues pour les financements de France 2030 avec un financement fléché pour les filières professionnelles stratégiques. L'exploration des grands fonds marins bénéficiera de financements publics complémentaires en synergie avec la stratégie minière.

Le plan d'investissement France 2030 a trois objectifs :

- Constituer des champions nationaux ;

- Développer des innovations de rupture ;

- Accroître les connaissances sur des écosystèmes largement méconnus.

Ces 3 objectifs sont des préalables nécessaires si nous voulons envisager l'exploitation des ressources des grands fonds.

En plus de la stratégie minière et de France 2030, il existe un troisième axe, développé par le ministère des armées qui finalise une stratégie complémentaire de maîtrise des fonds marins sous l'angle de la défense.

Ce sont ces trois volets qui constituent la stratégie complète française sur les fonds marins couvrant les aspects scientifiques, environnementaux, industriels et de défense.

La France fait partie du groupe très restreint des pays capables d'intervenir dans les grands fonds marins. L'objectif de cette stratégie complète est d'assurer notre maintien dans ce groupe de pays. Nous disposons pour cela de plusieurs atouts. Nous sommes la deuxième puissance océanique du monde avec des ZEE dont les typologies sont très variées. Par ailleurs, la France a investi dans des permis délivrés par l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM). Elle bénéficie de deux des trente-et-un permis délivrés : l'un porte sur la zone de Clarion-Clipperton dans le Pacifique et l'autre se situe dans l'Atlantique Nord. Nous avons également des opérateurs historiques dotés de moyens technologiques et scientifiques pour descendre dans les grands fonds, notamment l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER). Celui-ci doit veiller à entretenir ses flottes de surface et sous-marine et ses moyens d'investigation sous-marins. Enfin, notre pays dispose d'une marine océanique présente sur toutes les mers qui s'appuie sur une base industrielle et technologique de défense qui lui permet de bénéficier d'une autonomie en termes d'équipement.

Cette stratégie complète répond à quatre enjeux :

- Il s'agit d'acquérir des connaissances sur les ressources minérales, mais aussi biologiques et génétiques, importantes pour alimenter la recherche médicale ;
- Il faut apprendre à évaluer l'impact de l'intervention humaine sur les grands fonds ;
- Sur le plan technologique et industriel, l'enjeu est de constituer un écosystème d'entreprises capables de répondre aux défis de l'exploration des grands fonds et de fournir les prestations et les équipements nécessaires ;
- Enfin, la stratégie répond à un enjeu de positionnement international de la France, au sein des institutions multilatérales et vis-à-vis d'États très entreprenants.

**M. Nicolas Gorodetska, conseiller économie maritime et portuaire.** – Sur l'avancement global de la mission interministérielle, la stratégie se déclinait en quatre priorités : acquisition de connaissances, amplification des efforts de protection, valorisation des ressources des grands fonds en lien avec le potentiel industriel français, renforcement du partenariat avec les collectivités d'outre-mer et les partenaires internationaux.

Sur la première priorité, l'objectif était de disposer de deux projets. Un programme de recherche sur les grands fonds marins a été confié à l'IFREMER. Ce PEPR (programmes et équipements prioritaires de recherche exploratoires) a été réorienté après l'annonce du plan France 2030 pour trouver la meilleure articulation entre les différentes actions. Le deuxième projet consistait à utiliser et à renouveler les permis accordés par l'AIFM.

Sur la deuxième priorité, l'objectif était de réaliser une cartographie des espaces à protéger et des espaces éventuellement ouverts à une exploitation durable. Le travail amorcé par le ministère de la transition écologique se poursuit.

La troisième priorité consistait à créer un pilote pour tester l'impact et la faisabilité d'une exploitation minérale et donc de connaître les interactions avec le milieu, avec un dispositif de *go/no go*, chaque étape étant assortie d'un verrou permettant d'arrêter

l'expérimentation en cas de dommages. Dans le cadre du PIA4, il s'agira pour les industriels de constituer un consortium pour bâtir un projet.

Enfin, la quatrième priorité vise à associer au mieux les populations et les collectivités. Le ministère de la mer a caractérisé un cahier des charges. Il en est de même pour la stratégie internationale multi-partenaires (projet n°6). Quant au projet n° 7 de cette priorité – réalisation d'une veille sur l'évolution des besoins et des ressources et capitalisation des informations sur les grands fonds marins – il est piloté par la DGALN (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature).

Je vous fournirai un document récapitulant cet état d'avancement.

**M. Thierry de la Burgade** – Un an s'est écoulé depuis la définition de la stratégie nationale et il est encore trop tôt pour la faire évoluer.

**M. Xavier Grison, chargé de mission schéma directeur de la fonction garde-côtes et conseiller grands fonds marins.** – La stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins et France 2030 partagent un objectif d'acquisition de connaissances dans le domaine minier, étendu, dans France 2030, aux ressources biologiques à la fois sur les fonds, la colonne d'eau et sous les fonds.

France 2030 dispose d'un axe de soutien à l'émergence de champions industriels capables de fournir des équipements ou des prestations pour agir sur les fonds marins, dont ne dispose pas la stratégie minière ; inversement, France 2030 n'a pas d'objectif d'exploitation minière. Les ressources biologiques sont extrêmement intéressantes et riches.

**M. Thierry de la Burgade** – Vous avez rappelé que le SGMer était chargé d'animer l'action de l'État en mer. Les préfets maritimes et les délégués du gouvernement outre-mer sont associés et sont gardiens de l'usage de la colonne d'eau et de la surface de l'eau. Si l'exploitation du sol et du sous-sol est autorisée, ils devront donner leur agrément pour permettre l'utilisation de la colonne d'eau et de la surface de l'eau.

Pas une goutte d'eau salée n'échappe au regard des représentants de l'État qui suivront avec attention l'utilisation des permis de l'AIFM. Les préfets maritimes de la Manche ou de l'Atlantique s'intéressent tous les jours à l'engagement de la colonne d'eau au titre de la préservation des ressources halieutiques mais aussi au titre de l'exploitation des granulats marins ou de l'immersion de déblais de dragage issus de l'activité portuaire.

La stratégie ne définit pas d'objectifs locaux mais certaines zones semblent plus propices pour envisager une exploitation responsable avec une logique de bassin en fonction de l'activité humaine et industrielle.

**M. Xavier Grison** – Vous avez évoqué le chiffre de 20 % des océans cartographiés. Ce chiffre varie énormément en fonction de la résolution retenue. L'intégralité des océans a été cartographiée en utilisant des satellites et la gravimétrie mais avec une résolution très faible, de l'ordre du kilomètre voire de la dizaine de kilomètres de côté. Si les Alpes étaient cartographiées avec la même résolution, les vallées n'apparaîtraient pas.

Les 20 % annoncés s'inscrivent dans le cadre du projet de l'ONU *Seabed* 2030 visant à cartographier l'intégralité des océans d'ici 2030 avec une résolution de 100 mètres de côté jusqu'à une profondeur de 1500 mètres, de 400 mètres de côté entre 3000 et 6 000 mètres de profondeur et d'un kilomètre en-deçà. Ces résolutions restent insuffisantes pour de

l'exploration fine. Les données fournies se limitent à la profondeur grâce à la bathymétrie, sans apporter d'information sur la nature du sol, la présence de poissons dans la colonne d'eau ou l'existence de végétation, comme le ferait une cartographie multi-paramètres.

Seuls 1 à 5 % des océans ont bénéficié d'une cartographie multi-paramètres et cette proportion est la même dans les zones françaises.

Quant à la zone explorée biologiquement, elle se limite à 0,0001 %, soit une part par million. Nous connaissons donc très peu les fonds marins. À chaque plongée en zone profonde, l'IFREMER remonte une centaine d'espèces biologiques inconnues.

Aucune zone n'a encore été choisie pour le démonstrateur. Avant de déterminer une zone, nous devons l'explorer de façon détaillée pour choisir un site disposant d'un potentiel d'exploitation mais pour lequel les dégâts causés resteront faibles. Parmi les trois hypothèses envisagées, la dernière s'inscrirait dans une coopération avec un pays européen disposant de grands fonds, comme la Norvège mais l'hypothèse qui est aujourd'hui privilégiée est celle de la Zone internationale, plus précisément la dorsale médio-atlantique. Elle cumule à la fois l'intérêt des industriels et l'absence d'essais à ce jour. Il reste toutefois un certain nombre d'explorations détaillées à conduire avant de savoir si ce prototype d'exploitation est envisageable.

**M. Michel Canévet.** – Qui conduit ces opérations de cartographie des espaces marins ? L'ONU a-t-elle lancé des appels d'offres ?

**M. Xavier Grison.** – Dans le cadre de *Seabed 2030*, chaque pays peut conduire des explorations dans ses espaces et dans la ZEE d'autres pays, sous réserve de les en informer. Dans les eaux internationales, il existe des missions d'exploration ponctuelles, toutes les données étant mises en commun.

**M. Michel Canévet.** – Pour la France, cette mission est-elle systématiquement confiée à l'IFREMER ?

**M. Xavier Grison.** – Elle est confiée à l'IFREMER et au SHOM.

**M. Nicolas Gorodetska** – Il est très difficile de répondre à votre question sur le nombre d'emplois et le chiffre d'affaires que pourrait représenter l'exploitation durable des ressources minérales des fonds marins français. Cependant, l'industrie s'est emparée de ce sujet depuis le CIMER de janvier 2021 qui a envoyé des signaux positifs.

Le comité stratégique de filière des industries de la mer qui regroupe EVOLEN, le GICAN, la fédération des industries nautiques et le syndicat des énergies renouvelables, a inscrit dans sa feuille de route technologique l'exploration des grands fonds : caractérisation de la biodiversité et *monitoring*, engins d'intervention sous-marine, méthode systématique de détection de sites d'amas sulfurés inactifs.

Nous disposons également du rapport de M. Varin, vice-président du Conseil national de l'industrie, dans lequel il décrit les besoins industriels en matière de ressources minérales et l'extrême dépendance de la France vis-à-vis de ces ressources. Pour une voiture électrique, il faut six fois plus de matière critique que pour une voiture thermique et une éolienne comprend une demi-tonne d'aimants. Le marché du cuivre devrait doubler, celui du nickel tripler et celui du lithium quadrupler. L'Europe est très dépendante de pays tels que la

Chine. Les ressources minérales terrestres et marines ont donc une grande importance dans la transition éco-énergétique.

**M. Thierry de la Burgade** – Vous nous avez interrogés sur l’arsenal juridique dont dispose la France pour lutter contre les atteintes aux grands fonds marins.

Dans les eaux de souveraineté, cet arsenal juridique est suffisant et adapté aux menaces d’aujourd’hui. Les atteintes à l’environnement liées aux immersions ou à la pollution de la colonne d’eau sont réprimées par des juridictions spécialisées. Cela n’exclut pas un besoin d’évolution en fonction des menaces.

À ce jour, le seul trafic illicite, c’est la pêche INN (illégale, non déclarée et non réglementée). L’exploitation des ressources minérales est encore trop complexe pour faire l’objet de trafics illicites. La rentabilité de cette exploitation n’a pas encore été démontrée mais nous suivrons l’évolution des menaces pour nous adapter. Dans le cadre de l’objectif n°10 de France 2030, une action est prévue pour la surveillance des zones protégées, incluant la capacité d’aller surveiller le fond de la mer.

**M. Michel Canévet.** – Nous menons des actions sur l’exploration, sur la protection et sur l’exploitation. Dans ses objectifs, le CIMER du 21 janvier 2021 a abordé la question du partenariat et de l’association des acteurs locaux. Comment les décideurs des territoires ultramarins sont-ils associés à la délivrance des autorisations d’exploration ou d’exploitation ?

**M. Xavier Grison** – Tout dépend des territoires. En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, les ressources des fonds marins sont de la compétence des gouvernements locaux. C’est à eux que reviendra la responsabilité de donner ou non l’autorisation d’exploration ou d’exploitation.

**M. Michel Canévet.** – Pour les autres territoires ultramarins, les élus seront-ils consultés ?

**M. Xavier Grison.** – Nous n’avons pas d’exemple car aucun processus d’autorisation n’a été lancé. Cependant, nous retenons de l’expérience de Wallis-et-Futuna que l’adhésion locale est une étape indispensable.

**M. Michel Canévet.** – Il me semble préférable de définir a priori le processus formel de décision.

**M. Philippe Folliot.** – Vous avez indiqué que les fonds marins faisaient partie du dixième objectif de France 2030. Certains observateurs disent que cet objectif est le « pâté de l’alouette et du bœuf », avec le bœuf spatial et l’alouette maritime ! Quel est votre avis sur cette analyse ?

Vous nous avez dit que l’objectif était de créer des champions français de l’exploration maritime et de mettre en œuvre des innovations de rupture. Quelles seraient ces innovations de rupture ?

Enfin, quelle serait la bonne répartition des crédits et des moyens entre l’hexagone et les outre-mer ? Vous avez dit que l’IFREMER représentait un atout important. Or, si 97,5 % de notre ZEE relèvent des outre-mer, plus de 95 % des effectifs de l’IFREMER sont

dans l'hexagone. Y a-t-il, avec France 2030, des opportunités de développement pour les économies ultramarines ?

**M. Xavier Grison** – Le Président de la République a choisi de faire figurer dans le même objectif de la stratégie France 2030 le spatial et les fonds marins. Il existe des ressemblances, même si les investissements à réaliser ne sont pas du même ordre. Nous connaissons moins bien les fonds marins que la surface de Mars. Les missions d'exploration spatiales et sous-marines présentent des ressemblances et des différences. Elles sont très robotisées, très autonomes mais si nous pouvons facilement communiquer avec une sonde spatiale, il est très difficile de communiquer avec une sonde sous l'eau.

Les principales innovations de rupture envisagées concernent la robotisation et l'autonomisation. Nous n'avons exploré qu'une très faible surface des grands fonds marins et pour progresser, nous devons démultiplier les capacités d'exploration. Pour ce faire, nous ne pouvons pas multiplier les expéditions humaines : il nous faut utiliser des drones et des robots. Le degré d'autonomisation peut varier, avec des drones accompagnant un navire ou des drones complètement autonomes transmettant leurs observations par satellite.

Par ailleurs, cette autonomisation est obligatoire pour obtenir une cartographie détaillée qui nécessite des engins descendant à 6 000 mètres de profondeur. En effet, il est très compliqué et très coûteux d'envoyer des humains à cette profondeur.

Sur la répartition des moyens entre l'hexagone et les outre-mer, le rattachement des personnels de l'IFREMER n'est pas significatif, seule compte la zone sur laquelle le bateau opère.

Enfin, il est essentiel que les territoires ultramarins bénéficient de retombées économiques liées à l'exploration et à l'exploitation de leurs fonds marins. Avoir une base locale simplifie la maintenance des matériels. Les territoires d'outre-mer bénéficieront donc de retombées que nous ne pouvons pas encore chiffrer.

**M. Gérard Lahellec**. – Je vous remercie de vous livrer à cet exercice qui nous apporte des éclairages importants et démontre l'atout de disposer de services de l'État qui se préoccupent de ces questions.

En vous écoutant attentivement, j'ai beaucoup pensé à Paul Valéry et à son regard sur le monde. Il écrivait que « le temps du monde fini commence » et que l'avenir serait « cognitif ». Il pointait la question des fonds marins comme une grande inconnue qui méritait que nous nous y attardions. C'est ce que nous faisons aujourd'hui avec notre mission d'information.

Je m'interroge sur l'objectivation des connaissances. Quand on cherche, on ne trouve pas toujours et on ne trouve pas toujours ce qu'on cherche mais on trouve parfois autre chose. Nous ne savons donc pas ce que nous allons trouver et peut-être trouverons-nous des ressources répondant à des besoins des sociétés d'aujourd'hui et de demain.

Il ne faudrait pas que l'ambition d'exploiter nous fasse aller trop vite en perdant de vue toutes les implications et en nous jetant à corps perdu dans des démarches utilitaristes. J'identifie beaucoup de bonnes intentions mais aussi des risques.

Je viens de Bretagne où nous n'avons pas beaucoup de grands fonds marins mais nous avons l'IFREMER et le SHOM. Ce sont deux structures d'excellence qui ont néanmoins besoin de prospective et peut-être d'une redéfinition de leurs missions.

Tout éclairage sur la manière de s'assurer de l'exhaustivité de la connaissance m'apparaît comme stratégique.

**M. Xavier Grison.** – Je vous rejoins : si nous cherchons nous allons trouver, mais certainement pas ce que nous étions venu chercher. C'est le propre de la recherche et nous avons beaucoup d'explorations à mener. Nous avons déjà quelques idées qui seront ou non confirmées.

Souvent, la cartographie détaillée d'une zone ne correspond pas à la cartographie à faible résolution et les différences sont parfois extrêmement importantes. C'est l'intérêt de la démarche incrémentale suivie par la France.

Certains États s'inscrivent dans la même démarche. D'autres, comme Nauru, ont déclenché la procédure dite des deux ans à l'AIFM. Nauru est un État acculé économiquement qui prendra moins de précautions que nous. Deux ans, c'est très court dans ce type d'institution internationale. Si l'AIFM n'a pas défini de règles d'ici deux ans, Nauru pourra explorer et exploiter ses fonds marins comme souhaité. La course internationale est donc lancée.

**Mme Angèle Prévaille.** – Je vous remercie pour le temps que vous nous consacrez.

En quoi consistent les permis déjà octroyés à la France par l'AIFM ? Vous nous avez dit que la stratégie de la France était de constituer des champions industriels. Quelles sont les contreparties économiques dont bénéficieront ces champions qui auront investi dans l'exploration ? Quels retours attendons-nous de cette phase d'exploration : quels sont les métaux identifiés et leur quantité prévisible ? Y a-t-il une zone dans laquelle des métaux ont déjà été identifiés ?

Il existe des pollutions diffuses et insidieuses des océans, notamment la pollution par le plastique. Je pense à une photo montrant un sac plastique dans la fosse des Mariannes. La stratégie d'exploration prévoit-elle des prélèvements pour mesurer les micropolluants qui ont un impact significatif sur la biodiversité ?

**M. Xavier Grison.** – Nous ne savons pas exactement quels matériaux nous allons trouver au fond des océans mais des nodules ont déjà été ramassés dans la zone de Clarion-Clipperton ou encore des encroûtements cobaltifères sur la dorsale médio-Atlantique. Nous devrions trouver des terres rares comme le cuivre, le cobalt, le manganèse et des matériaux plus rares dont nous avons besoin en électronique. Ces matériaux sont assez peu présents dans la croûte terrestre et peuvent être plus concentrés dans des zones d'épanchement du magma. Quelques prélèvements ont été réalisés mais nous ne savons ni dans quelle mesure la concentration des métaux varie ni si leur exploitation est rentable.

Une expédition allemande a relevé des nodules dans le Pacifique mais il est trop tôt pour en tirer des conclusions sur la rentabilité d'une exploitation. Cette expédition a également mesuré l'impact de cette activité.

Vous avez raison, ce n'est pas parce que nous n'allons pas dans les grands fonds que nous ne les polluons pas. Il y a en effet de la pollution diffuse, notamment par les

microplastiques. Le programme scientifique des explorations n'est pas encore finalisé mais je ne doute pas que la communauté scientifique prévoira des capteurs ou des prélèvements d'échantillons pour mesurer ce type de paramètre.

Pour l'AIFM, le terme de « contrat » est plus approprié que celui de « permis » car les engagements sont réciproques. L'AIFM a délivré 31 contrats d'exploration, dont deux à la France. Ces contrats engagent les titulaires à réaliser des explorations et à en transmettre les résultats. À ce jour, aucune exploitation n'a été autorisée.

Les industriels sont aujourd'hui assez réticents à consentir des investissements. Non seulement ils ne savent pas quelle sera la rentabilité des sommes investies mais une interdiction d'exploitation peut leur être notifiée sans préavis. Il revient à l'État de se substituer au secteur privé et de porter une partie du risque. Les industriels augmenteront leurs investissements avec la diminution du risque. Il y a d'autant moins d'engagement, concernant l'exploitation, que c'est l'État qui paie l'exploration.

**M. Nicolas Gorodetska.** – Je tiens à souligner que l'AIFM est une structure originale, créée dans l'après-guerre et qui a imaginé des dispositifs de régulation avant même que nous ne disposions des capacités techniques pour aller au fond des océans. Elle s'inscrit dans un cadre multilatéral visant à organiser l'exploration des grands fonds de façon concertée. La prochaine étape sera de mettre en place un règlement d'exploitation. Si la France veut peser dans ces négociations, elle doit absolument acquérir des connaissances

**Mme Vivette Lopez.** – Je vous remercie pour toutes les informations que vous nous avez communiquées.

Je pense que nous devons être très prudents dans les explorations. Nous ne savons pas ce que nous allons trouver. Je pense par exemple à ce volcan sous-marin au large de Mayotte. S'il y a, par la suite, une exploitation des fonds marins, il s'agira d'éviter la destruction des écosystèmes et de préserver un capital pour les générations futures.

Allez-vous suivre la mission de Jean-Louis Etienne et de son *Polar Pod* dans l'Antarctique ?

**M. Xavier Grison.** – Pour vous rassurer, les missions d'exploration sont menées avec des robots qui tiendraient sur la table centrale de cette salle. Nous ne risquons donc pas de réveiller un volcan.

Il faut cependant en effet être extrêmement prudent pour ne pas perturber les écosystèmes, notamment les écosystèmes uniques. Peut-être peut-on faire preuve de plus de souplesse pour les écosystèmes existant à plusieurs endroits. Pour le savoir, nous devons améliorer notre connaissance des fonds marins.

**M. Nicolas Gorodetska.** – Outre la négociation du règlement d'exploitation de l'AIFM, la négociation de la conférence intergouvernementale sur la biodiversité marine des zones de relevant pas de la juridiction nationale (BBNJ) est en cours sous l'égide de l'ONU. Il s'agit de l'instrument international qui permettra de définir les mécanismes de gouvernance pour créer et gérer des aires marines protégées et qui imposera des études d'impact à toute activité. Ces deux outils internationaux entrent en résonance.

**Mme Catherine Procaccia.** – Nous avons à plusieurs reprises évoqué un parallèle entre les fonds marins et l'espace. Quelles sont les raisons expliquant l'absence de

robots sous-marins pilotables à distance alors que nous pilotons facilement des satellites depuis la terre ? Les industriels ont-ils commencé à travailler sur ce sujet ? Il y a cinquante ans, ouvrir un télescope dans l'espace ou déplacer un satellite risquant d'être atteint par une météorite devait sembler extrêmement compliqué. Quelles sont les raisons de ce retard technologique ?

**M. Xavier Grison.** – Des plongées profondes ont eu lieu il y a cinquante ans. En revanche, nous ne savons pas les réaliser à des coûts raisonnables. L'objectif est de rendre cette exploration plus abordable.

L'exploration des fonds marins est compliquée en raison de la très forte pression. À 6 000 mètres de profondeur, la pression est équivalente à 600 fois la pression atmosphérique. Il est donc compliqué de disposer de matériel capable de fonctionner dans ces conditions. Ce matériel existe mais il est très coûteux puisqu'il faut le renforcer par exemple avec du titane.

Par ailleurs, il est difficile de communiquer à travers l'eau. Soit le robot est relié au bateau par un fil de 6 kilomètres, ce qui est complexe en raison des courants sous-marins, soit il est autonome. Pour une sonde spatiale, les informations sont transmises en quelques minutes. Sous l'eau, nous ne savons pas comment faire et nous avons peu de pistes pour communiquer avec des débits importants avec une sonde au fond de l'océan.

Les évolutions portent sur des robots plus intelligents dotés de capacités de décision pour explorer les différentes zones en fonction de leurs observations.

**M. Teva Rohfritsch.** – La stratégie France 2030 et la stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins sont chacune dotées de 300 millions d'euros. Ces enveloppes s'additionnent-elles ? Pouvez-vous préciser l'effort public d'investissement consenti jusqu'en 2030 ?

L'État a obtenu des permis d'exploration dans la Zone internationale et peut mandater un opérateur industriel pour la réaliser. Quelle sera la marge de manœuvre de l'État vis-à-vis de cet opérateur en cas de découverte intéressante ?

Enfin, le rapport de M. Levet évoque des zones prioritaires d'exploration. Quelles sont-elles ? Pourquoi la France privilégie-t-elle la Zone internationale et non ses propres zones ?

**M. Thierry de la Burgade.** – La France a lancé il y a 20 ans le programme EXTRAPLAC pour revendiquer des extensions légitimes du plateau continental en application du droit international. Certaines de ces revendications sont toujours en cours d'instruction mais une bonne partie de ses extensions nous a déjà été accordée. Il n'y a pas d'urgence à travailler sur ces zones sur lesquelles nous disposons d'une souveraineté absolue.

Nous nous sommes attachés à des zones pour lesquelles nous avons des retours encourageants sur la constitution des sols et des sous-sols et auxquelles d'autres États s'intéressaient. C'est donc aussi par précaution que nous avons négocié des contrats sur des fonds particuliers. Nous avons renouvelé le permis d'exploration Clarion-Clipperton fin 2021 pour continuer à occuper le terrain pendant les cinq prochaines années.

**M. Xavier Grison.** – Les contrats AIFM créent une obligation d'exploration. C'est aussi pourquoi, dans un contexte de ressources limitées, nous avons priorisé ces zones.

L'objectif est bien d'explorer à terme l'ensemble des zones françaises et donc les zones ultramarines, sous réserve de l'accord des gouvernements locaux.

Les deux stratégies sont effectivement chacune évaluées à 300 millions d'euros mais la somme des deux ne fait pas 600 millions, peut-être 500 millions, même s'il est un peu tôt pour se prononcer.

N'oubliez pas qu'une troisième stratégie, dans le domaine de la défense, mobilise également des financements non comptabilisés ici. Ces trois stratégies déployées en parallèle créeront des synergies.

**M. Michel Canévet.** – 310 millions d'euros sont alloués aux grands fonds marins dans le cadre de France 2030 et autant pour le PIA ?

**M. Xavier Grison.** – Le PIA comprend une part d'investissements privés mais l'ordre de grandeur que vous avez évoqué est le bon.

**M. Michel Canévet.** – Pouvez-vous préciser ce qui s'est passé à Wallis-et-Futuna ?

**M. Xavier Grison.** – Wallis-et-Futuna avait été identifié comme une zone d'intérêt majeur pour l'exploration des fonds marins avec un objectif ultérieur d'exploitation. Les explorations ont été menées sans grande concertation avec les instances locales de gouvernement. Celles-ci et la population ont craint des atteintes à l'environnement et à leur cadre de vie et ont décrété un moratoire sur l'exploration et l'exploitation des fonds marins.

**M. Michel Canévet.** – Il est donc indispensable d'associer au plus près l'ensemble des forces vives des territoires ultramarins concernés par l'exploration, la protection ou l'exploitation des fonds marins.

**M. Teva Rohfritsch.** – En Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, les mouvements politiques se positionnent sur l'exploration et l'exploitation des fonds marins. L'exploration nécessite des moyens financiers et techniques dépassant les capacités d'une collectivité territoriale mais l'exploitation offre des perspectives de retombées économiques locales. Les autorités locales ont besoin de clarifications sur le risque de captation des richesses par les industriels qui ont financé l'exploration. Une partie de la réponse est sans doute que l'État est à l'origine de ces financements mais le schéma juridique reste méconnu et nourrit des craintes.

**M. Thierry de la Burgade.** – Nous avons conscience qu'un engagement contractuel devra être construit avec les industriels pour que les retombées soient partagées et pour éviter toute captation mais nous ne sommes pas encore parvenus à ce stade.

**M. Teva Rohfritsch.** – Confirmez-vous que les retombées dans les outre-mer font partie des axes fixés par la stratégie nationale ?

**M. Xavier Grison** – Le titulaire des permis français délivrés par l'AIFM est l'IFREMER et non un industriel. Par ailleurs, l'exploration et l'exploitation ne seront peut-être pas menées par la même entité.

Il est néanmoins possible que de grands industriels internationaux, issus du monde pétrolier, se positionnent sur ce créneau et cherchent à convaincre les autorités en charge de la

délivrance des autorisations d'exploitation moyennant des redevances et des retombées locales.

J'ajoute cependant que nous serions heureux si au moins un industriel se positionnait sur ce créneau.

**Mme Angèle Prévile.** – Vous avez dit qu'un cadre devait être défini pour les permis AIFM. Pouvez-vous préciser votre propos ?

**M. Xavier Grison.** – Il existe un cadre réglementaire pour l'exploration et c'est le cadre de l'exploitation qui reste à écrire.

**Mme Angèle Prévile.** – Pensez-vous que sa rédaction présentera des difficultés ?

**M. Thierry de la Burgade.** – Je ne pense pas. La France fait en sorte que tout se passe bien. Elle a désigné comme ambassadeur à Kingston un ancien sous-directeur du droit de la mer expert du sujet.

**M. Michel Canévet.** – Je vous remercie d'avoir participé à cette audition. Le Sénat est attaché à la bonne coordination de l'action de l'État et nous constatons avec satisfaction que vous appréhendez bien l'ensemble des dimensions liées aux fonds marins.

*La séance est close à 18 heures 25.*

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

**Mardi 25 janvier 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de scientifiques : MM. Jean-Marc Daniel, directeur du département « ressources physiques et écosystèmes de fond de mer » de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), Laurent Kerléguer, directeur général du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM), Joachim Claudet, conseiller « océan » du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et Mme Mathilde Cannat, mandatée par le CNRS comme pilote dans la feuille de route « grands fonds » dans le cadre de France 2030**

**M. Michel Canévet, président.** – Merci à toutes et tous d'avoir répondu présent à cette troisième réunion de la mission d'information du Sénat sur l'exploration, la protection et l'exploitation des grands fonds marins, mise en place il y a deux semaines.

Nous allons travailler durant six mois. Nous avons d'ores et déjà reçu la ministre de la mer, ainsi que le Secrétariat général de la mer, et avons souhaité organiser aujourd'hui une première table ronde avec des scientifiques, la seconde devant avoir lieu la semaine prochaine.

Nous souhaitons faire le point avec vous sur les moyens actuels de la recherche française dans le domaine des fonds marins. Nous désirons également évoquer les perspectives ouvertes par les crédits alloués à l'exploration dans le cadre du plan France 2030, qui comporte une enveloppe de financements dédiés à la fois à l'espace et aux recherches sur les grands fonds marins.

Il nous revient d'identifier les besoins supplémentaires éventuels. Quelles sont vos priorités, compte tenu d'un milieu maritime profond, très hostile, que l'on compare parfois au milieu spatial ?

Cette audition doit permettre d'évoquer les coopérations internationales existantes dans le domaine de la recherche sur les grands fonds marins, notamment avec d'autres pays européens. Des synergies et des mutualisations sont-elles possibles ?

Existe-t-il d'éventuels blocages à ces coopérations ? La mer n'a pas de frontières physiques. Elle doit pouvoir être abordée dans le cadre de coopération le plus large possible.

Sont ici présents des sénateurs du Tarn, des Côtes-d'Armor, de la Manche, de Saint-Barthélemy et du Gard. D'autres sont en liaison avec nous *via* la visioconférence, dont Teva Rohfritsch, sénateur de la Polynésie française, rapporteur de cette mission instituée à l'initiative du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) du Sénat, à qui je cède la parole.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Merci de prendre le temps d'échanger avec nous.

La stratégie nationale d'exploration et d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins, document stratégique, est centrée autour de cinq priorités, dont l'amplification des travaux d'exploration afin de poursuivre l'acquisition des connaissances sur les écosystèmes et les ressources minérales. Par ailleurs, le dixième objectif du plan France 2030 porte sur l'investissement pour l'exploration des grands fonds marins.

Dans quelle mesure vos instituts respectifs sont-ils concernés par la stratégie nationale et par le plan France 2030 ? Serez-vous associés au projet de démonstrateur que nous avons évoqué lors de notre récent entretien avec le Secrétariat général de la mer ?

On rappelle régulièrement que les fonds marins constituent un milieu inconnu à 80 %, voire 95 % en fonction de la résolution cartographique de référence. Les premiers résultats penchent-ils en faveur d'une confirmation de la richesse de nos fonds marins ? Celle-ci pourrait-elle être, au contraire, surestimée ? Les perspectives sont-elles issues d'extrapolations ou d'évaluations scientifiques ? Quels sont la portée et le degré de fiabilité de ces évaluations ?

L'une des priorités de la stratégie nationale consiste à travailler à l'information des populations et des décideurs sur les ressources de l'océan profond. Quelles actions de vulgarisation sont mises en œuvre par vos instituts afin d'informer la population des résultats de vos travaux ? Je pense ici aux populations d'outre-mer, car le sujet me tient particulièrement à cœur.

La quatrième priorité de la stratégie concernant les fonds marins vise à renforcer le partenariat avec les collectivités d'outre-mer (COM), en particulier dans le Pacifique. Les collectivités ultramarines ont engagé une stratégie multipartenariale au niveau européen et

mondial. Comment les collectivités ultramarines sont-elles associées à vos travaux scientifiques ? À quel moment pourra-t-on co-construire le projet et la gouvernance de l'expertise en impliquant les représentants politiques – et coutumiers le cas échéant –, ainsi que la société civile de nos territoires du Pacifique ?

C'est une question importante, car il existe une forte attente, et je puis vous confirmer, à la suite de mes récents échanges avec le président de la Polynésie française, que la mission d'information ouvre de grands espoirs sur ce plan.

Quelles ont été les dernières avancées en matière d'équipement scientifique pour l'exploration des fonds marins ? Vos instituts sont-ils en relation avec les industriels français pour développer les technologies nécessaires ? Est-il possible de se fournir auprès de fabricants de notre pays, ou l'offre est-elle insuffisante ? L'idée est d'appréhender le volet recherche, mais aussi le volet industriel pour mieux connaître notre positionnement actuel.

Nous avons appris qu'une démarche de maîtrise des fonds marins avait, par ailleurs, été engagée par le ministère des armées. Les organismes scientifiques travaillent en collaboration avec celui-ci. C'est le cas du SHOM, mais aussi de l'IFREMER qui fournit les seuls moyens étatiques capables d'atteindre de grandes profondeurs. Dans quelle mesure participez-vous à la stratégie propre au ministère des armées, actuellement en cours de définition ? Quelles en sont les synergies avec les deux autres volets de la politique française en matière de grands fonds marins : la stratégie en matière de ressources minérales et le plan France 2030 ?

**M. Michel Canévet, président.** – Des collègues du Morbihan et de la Seine-Maritime nous ont rejoints.

Madame, Messieurs, vous avez la parole pour nous donner votre sentiment sur la question des grands fonds marins et répondre aux interrogations du rapporteur.

**M. Jean-Marc Daniel, directeur du département « ressources physiques et écosystèmes de fond de mer » de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER).** – Dans quelle mesure sommes-nous concernés par la stratégie nationale et par France 2030 ?

L'exploration des océans est dans les gènes de l'IFREMER. Le Centre national pour l'exploitation des océans (CNEXO) avait été créé pour cela. « Révéler et valoriser les ressources marines pour le bien être des sociétés humaines » et « protéger et restaurer l'océan » sont deux des raisons d'être de l'IFREMER. Nous sommes ravis de voir que l'océan est enfin mis à un haut niveau de priorité par un certain nombre d'instances nationales.

L'IFREMER est porteur, avec le CNRS mais aussi avec l'Institut de recherche pour le développement (IRD), acteur très important sur ces sujets, d'un programme de recherche annoncé dans le cadre de la stratégie nationale. Beaucoup d'incertitudes existent aujourd'hui sur les grands fonds. Un des enjeux consiste à faire toucher du doigt ce que l'on sait de ces environnements et ce que l'on ne sait pas.

Par ailleurs, l'IFREMER détient, au nom de l'État français deux contrats d'exploration dans les eaux internationales. C'est une activité qui génère un certain nombre de recherches.

S'agissant du démonstrateur, l'IFREMER est engagée avec des partenaires européens dans le cadre de la plateforme *Joint Programming Initiative Ocean* et d'un programme dénommé *Mining Impact*, qui en est à la version 2, dont l'enjeu est de mesurer l'impact d'un collecteur de nodules dans la zone de Clarion-Clipperton.

C'est pourquoi nous avons aussi, avec le Cluster maritime français, souhaité développer un pilote pour engager la discussion avec toutes les parties prenantes sur des bases scientifiques.

Ces deux projets sont au cœur des activités de l'IFREMER.

**Mme Mathilde Cannat, mandatée par le CNRS comme pilote dans la feuille de route « grands fonds » dans le cadre de France 2030.** – La mission du CNRS repose sur la recherche multidisciplinaire. Le CNRS comprend un grand nombre de chercheurs. Beaucoup d'équipes de chercheurs et d'ingénieurs travaillent sur divers aspects de l'océanographie, que ce soit sur la vie dans les océans ou leur dynamique.

Nous sommes à ce titre très mobilisés sur les questions d'exploration et de recherche. Nous sommes porteurs, avec l'IFREMER, d'un projet qui a abouti au programme prioritaire de recherche (PPR) en cours.

Nous ne sommes cependant pas directement impliqués dans des recherches à visée d'exploitation de ressources minérales, mais produisons des recherches en amont. La quasi-totalité des chercheurs de l'IFREMER qui travaillent sur ces sujets font partie d'unités mixtes de recherche (UMR) avec le CNRS, les universités et, souvent, des chercheurs de l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Le CNRS est souvent perçu comme une institution à part, mais tout le monde est en fait réparti dans des laboratoires universitaires mixtes.

La force de frappe scientifique française sur les questions océanographiques doit donc être considérée comme portant sur la recherche et non sur l'exploration appliquée.

**M. Laurent Kerléguer, directeur général du service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM).** – Le SHOM a été associé à la stratégie nationale sur les grands fonds dans le cadre de la mission destinée à établir une feuille de route sur leur exploration.

Le SHOM a une certaine légitimité dans ce domaine, même si l'exploration et l'exploitation des fonds marins ne font pas partie de sa mission. Nous disposons des moyens hauturiers de la marine, ce qui nous permet d'être utiles, d'autant que les zones d'exploration deviendront *de facto* des zones d'intérêt à défendre, à protéger ou à surveiller. On peut donc imaginer un lien naturel entre intérêt économique et protection de ces zones pour éviter, par exemple, qu'elles ne soient pillées ou que des exactions ou des exploitations sauvages ne s'y déroulent, comme en matière de ressources halieutiques, domaine dans lequel la marine joue un rôle essentiel en matière de police.

Le SHOM est par ailleurs également impliqué dans le plan d'investissement France 2030, aux côtés de différents acteurs du ministère de la mer, du Secrétariat général de la mer, du ministère des armées, de l'IFREMER. Nous avons collectivement travaillé dans ce cadre à l'identification de missions qui nous semblent pertinentes afin de faire de ce plan un véritable levier pour développer les capacités innovantes nécessaires à l'exploration des

grands fonds et acquérir des connaissances avec les moyens déjà disponibles ou qui seront développés.

**M. Michel Canévet, président.** – Le rapporteur a évoqué le fait que 80 % à 95 % des grands fonds restent inconnus. Que peut-on dire de l'état de la recherche à travers le monde pour ce qui concerne les fonds marins ?

Quelles en sont les perspectives dans les années à venir ?

**M. Jean-Marc Daniel.** – J'insiste sur le fait que ces chiffres concernent principalement des données de topographie du fond de la mer ou de bathymétrie. Or la topographie n'offre qu'une vision très parcellaire du fond. Cela revient à imaginer une carte de *Google Earth* sans couleurs. Nous ne disposons que de connaissances très parcellaires sur la nature des fonds.

Plus on se rapproche des côtes, mieux les fonds marins sont connus. Certaines zones ont, par ailleurs, été étudiées scientifiquement. Indépendamment de l'aspect quantitatif, les travaux menés sur l'océan ces dernières années nous ont permis de comprendre un certain nombre de choses fondamentales, en particulier sur les forces qui façonnent les fonds sous-marins en termes tectoniques ou d'érosion.

On en sait à présent beaucoup sur la manière dont des organismes survivent dans des conditions extrêmes, grâce à un inventaire des mécanismes biologiques.

Il nous reste beaucoup de choses à apprendre sur la dynamique des écosystèmes, en particulier sur les relations entre le cycle de vie de ces écosystèmes et les contraintes qu'ils subissent – effets de marées, saisonnalité. Ce sont des enjeux très importants pour la résilience des écosystèmes.

Ce sont des travaux essentiels auxquels nous contribuons tous ensemble, extrêmement stimulants sur le plan scientifique.

Aujourd'hui, on n'a évalué les ressources minérales sous-marines que dans des zones extrêmement réduites de la surface du globe, principalement dans les régions dans lesquelles l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) a délivré des permis.

Nous savons aujourd'hui que des métaux – cobalt, nickel, cuivre et manganèse – se trouvent dans l'océan, en particulier dans la zone de Clarion-Clipperton.

Indépendamment des aspects quantitatifs, nous avons surtout une idée des régions qui restent à explorer. Cela peut paraître simpliste. Pour faire un parallèle facile, je dirais qu'on sait où trouver des forêts tropicales, mais c'est une chose de le savoir et une autre d'en évaluer la biodiversité. C'est la même chose dans l'océan, où l'on sait qu'il existe des probabilités de trouver un certain nombre de ressources, que l'on n'a quantifiées que dans les zones sous contrat AIFM.

On ne connaît aujourd'hui, pour être très optimiste, que 5 % de la biodiversité de l'océan profond. Les 95 % restant constituent forcément une source de richesse. Des innovations ont déjà été tirées des 5 % que l'on connaît, en matière de biomimétisme. Certaines espèces ont en effet développé des stratégies d'adaptation exploitables à des fins médicales. Par exemple, 10 % des tests PCR sont constitués de molécules extraites de zones situées à 1 700 ou 1 800 mètres de fond.

**Mme Mathilde Cannat.** – J’insiste sur le fait que les eaux profondes et l’atmosphère constituent un système couplé. On sait aujourd’hui que chaque élément de notre système terrestre est doté d’une fonction, mais on connaît très mal les fonctions des différentes composantes des systèmes des grands fonds.

Nous n’avons pas comme objectif de cartographier 100 % des fonds marins mais d’arriver à comprendre les fonctions, les couplages, les interdépendances et les interactions entre ces différentes composantes.

Les conditions de vie du fond des océans sont hostiles. Les taux de croissance sont très faibles par rapport aux milieux terrestres, et les organismes sont peu nombreux, mais la diversité est extrême d’après ce que l’on sait.

On connaît néanmoins les grandes fonctions de l’océan profond. C’est cet océan qui permet actuellement à la terre de se réchauffer moins vite, grâce au stockage de chaleur. Nous savons toutefois que lorsqu’on stocke de la chaleur dans les eaux profondes, on déstabilise un système, sans savoir jusqu’à quel point.

De même, on sait que l’océan stocke du carbone grâce aux micro-organismes présents à la surface, qui descendent ensuite au fond, une fois morts. Ce carbone est ensuite réutilisé dans la biosphère profonde, sans qu’on sache exactement comment. Il est très important de maîtriser ces mécanismes avant de perturber ces écosystèmes. Les populations locales détiennent aussi un certain nombre de connaissances liées à l’océan.

Nous devons considérer l’océan comme un système global qui nous concerne tous : les microplastiques se retrouvent dans les endroits les plus extrêmes de l’océan profond, jusqu’aux fosses de subduction, à 9 000 mètres ou 10 000 mètres de profondeur.

Il est par ailleurs très important, dans les décennies qui viennent, que la recherche sur le milieu naturel soit couplée avec une connaissance en sciences humaines plus approfondie, pour informer les politiques de manière responsable.

Comment vulgariser ces connaissances ? Leur transmission n’est pas un processus à sens unique mais un échange réciproque. Les chercheurs alimentent les connaissances, mais une mobilisation plus générale est nécessaire.

Le schéma projeté tend à faire comprendre les interactions qui existent entre les différents milieux qui constituent l’océan profond. Des transferts physiques et biologiques peuvent s’établir par le biais de la température ou de la densité de l’océan, les ressources minérales, qui intéressent particulièrement cette mission d’information, participant de ces interactions.

Les sources hydrothermales des dorsales ou celles qui se forment au fil des millions d’années par agrégation de métaux, à partir de l’eau de mer, sont des processus dans lesquels les micro-organismes sont impliqués à toutes les étapes.

Le but des programmes de recherche sur les grands fonds marins est de comprendre les interdépendances entre la vie, les roches, l’océan et l’atmosphère. C’est un enjeu majeur pour les sciences du climat, la planète et la vie, mais aussi pour fonder le cadre culturel, législatif et politique qui va permettre un usage durable des fonds marins.

**M. Joachim Claudet, conseiller « océan » du CNRS.** – Je souhaiterais revenir sur certains des points développés par Mathilde Cannat et, en premier lieu, sur la notion d’interdépendance. La notion de connectivité est essentielle dans le domaine des fonds marins. Cette connectivité, mal connue, est à la fois horizontale et verticale. Ce qui est fait à un endroit aura nécessairement un impact ailleurs.

On sait aussi que le temps, dans les grands fonds, est bien plus long qu’ailleurs dans l’océan ou sur terre. Les espèces, dotées de différentes fonctions, sont très peu nombreuses. Si on perd une espèce, on perd une fonction, et on peut totalement déstabiliser un écosystème. Il n’est donc pas possible d’évaluer l’impact d’une activité humaine sur les fonds marins. C’est aux politiques et aux législateurs de prendre leurs responsabilités. J’ai un avis, mais je n’ai pas à me prononcer sur ce sujet.

En tant que scientifique, nous sommes incapables d’évaluer l’impact des activités humaines dans les profondeurs. On ne sait pas combien de temps il faudra aux écosystèmes pour récupérer. C’est pourquoi un grand nombre de pays, d’acteurs et d’experts sont favorables à un moratoire en matière d’exploitation des fonds marins.

Il est important, en outre, d’admettre le découplage des notions d’exploration et d’exploitation.

**M. Laurent Kerléguer.** – La dernière intervention, à propos de la très faible résilience des grands fonds, était très intéressante.

Pourquoi connaît-on si mal l’océan ? Tout d’abord, nous n’y avons pas consacré assez de moyens, sans doute par manque d’intérêt. On s’intéresse aujourd’hui à l’océan en raison du changement climatique, de ses ressources minérales potentielles, des risques naturels de submersion, de tsunamis, etc., ou pour l’exploitation des énergies renouvelables.

La maritimisation des économies nous conduit à comprendre qu’il est temps pour la France de se donner les moyens de connaître les océans.

Cependant, pour mesurer l’océan, il faut s’y rendre. Certes, l’océan bénéficie de capacités d’observation depuis l’espace, mais les micro-ondes qui permettent, depuis un satellite, de traverser l’atmosphère, ne pénètrent pas dans l’océan – ou très mal –, ce qui nous prive de moyens performants pour réaliser un grand nombre de mesures sur les terres immergées.

Cela coûte également cher. Il faut se déplacer en bateau, avec un équipage, et parcourir des distances considérables. Tout cela explique pourquoi on connaît si mal ce milieu. La mesure des profondeurs n’en est qu’un des aspects. La gravimétrie et la nature des fonds sont encore moins bien connues.

De plus, cette connaissance est très mal répartie : elle est essentiellement focalisée sur les grandes routes de navigation et les littoraux, où se trouvent la majeure partie des activités humaines.

En outre, la question de la résolution joue également dans la connaissance de l’océan. Seuls 20 % de l’océan sont connus, selon le projet *Seabed 2030* de la Fondation du Japon et de GEBCO (*General Bathymetric Chart of the Oceans*), dont les objectifs sont somme toute assez modestes en termes de résolution, et notoirement insuffisant si on prétend faire de l’analyse ou de l’exploration des fonds marins.

On n'aurait jamais retrouvé le sous-marin La Minerve, perdu en Méditerranée, avec de tels moyens d'exploration. Un sondeur bathymétrique, par 3 000 mètres de fond, donne un pixel de 30 mètres. Les morceaux de sous-marin répartis sur le fond étant inférieurs à cette maille de 30 mètres par 30 mètres, on n'avait aucune chance de pouvoir le découvrir depuis la surface. Cette notion de résolution est donc très importante. Pour certaines opérations, il faut se rapprocher du fond.

Enfin, pour rester sur le programme *Seabed 2030*, on est passé d'un niveau de connaissances très faible à un niveau de connaissance de 20 %. Ce n'est guère exceptionnel, mais cela représente une forte progression. On l'a fait assez facilement parce qu'il s'est agi, dans un premier temps, de décroisonner des données qui dormaient sur des disques durs de laboratoires.

Pour passer de 20 % à 100 %, il faudra continuer à décroisonner mais, pour l'essentiel, ce sont des données nouvelles qu'il faudra aller rechercher en mer, ce qui est long et coûteux.

Enfin, la vulgarisation n'est pas une spécialité du SHOM. Cela étant, on a fêté en 2020 les 300 ans de l'hydrographie française. On a organisé un certain nombre de manifestations en France et outre-mer pour promouvoir la connaissance des océans et les activités qui s'y déroulent. Cela a été l'occasion d'échanger avec les visiteurs des différentes expositions mises en place.

**M. Michel Canévet, président.** – L'une des préoccupations du rapporteur portait sur l'état du partenariat avec les collectivités d'outre-mer. Quelles sont la situation à cet égard et les perspectives ?

**M. Jean-Marc Daniel.** – Il faut essayer d'avoir des initiatives concrètes. Nous avons mis en place depuis six mois un comité regroupant, au sein de l'IFREMER, les parties prenantes qui conseillent la direction générale de l'outre-mer. Ce comité comprend des associations, des ONG, des représentants des pouvoirs publics territoriaux et des acteurs du milieu économique, avec des intérêts divergents et des regards différents sur les mêmes sujets.

Un regard extérieur sur ces sujets nous intéressait. C'est pour nous une façon de connaître les questions que se pose la société.

Cette initiative est très importante. À l'opposé du spectre, je ne dresserai pas la liste des actions de vulgarisation mises en place. La note que je vous transmettrai reprend un certain nombre de points portant sur des actions très concrètes d'interaction avec la société, que ce soit au niveau scolaire, associatif ou des sciences dites participatives.

L'inclusion des communautés locales dans la stratégie relative aux grands fonds marins est coordonnée par l'IRD qui a un vrai savoir-faire sur ces sujets, l'IFREMER et le CNRS étant également impliqués. Les expertises menées en Polynésie doivent nous conforter sur le fait qu'on va aller dans le bon sens. Je ne peux en dire plus aujourd'hui.

**M. Joachim Claudet.** – Une partie des UMR qui travaillent sur l'océan sont basées outre-mer. Par ailleurs, la majorité du potentiel de l'exploration française provient des fonds marins situés outre-mer.

Enfin, si on connaît encore très mal les interdépendances entre le fond, la surface, les cycles biologiques, écologiques, géochimiques, ainsi que ceux du carbone, on sait que le

degré de dépendance des communautés d'outre-mer vis-à-vis de l'océan est bien plus important que dans la France continentale. Les outre-mer seront les premiers touchés en cas d'impact sur l'océan, et sont donc bien plus vulnérables.

**M. Michel Canévet, président.** – Le rapporteur s'interrogeait sur les évolutions technologiques, notamment en termes d'outils de recherche. Que pouvez-vous en dire ?

**M. Jean-Marc Daniel.** – Je me concentrerai sur trois acquis de ces dernières années, qui changent notre façon de faire de la science dans l'océan.

En premier lieu, notre capacité à démontrer qu'on est capable de monitorer les fonds marins sur le long terme, sur des périodes de plus de dix ans, dans des endroits comme les Açores, loin de toute base logistique, la capacité de réaliser des mesures en continu, constituent un acquis technologique qui nous permet de disposer des outils pour surveiller ce qui se passe dans ces environnements éloignés du point de vue de la géophysique et de la dynamique des écosystèmes.

Sans ces données, il est difficile de comprendre ce qui se passe, sauf à se reposer sur des campagnes très ponctuelles, avec des navires sur zone pendant un mois. On ne peut s'y rendre tous les ans. Disposer d'un observatoire continu de ce qui se passe à 1 700 mètres constitue un enjeu important. Nous avons accompli énormément de progrès durant les dix ans écoulés.

La seconde rupture est devant nous. Il s'agit de l'utilisation de plus en plus fréquente de câbles sous-marins, qui permet de réaliser des mesures géophysiques ou des mesures concernant la déformation du fond de la mer, voire d'y écouter les mammifères.

C'est une évolution technologique récente. En France, on dispose d'un tissu académique extrêmement performant et à la pointe des publications sur ce sujet. On a l'avantage de pouvoir s'appuyer sur un certain nombre de PME, voire d'ETI et sur quelques grands groupes, comme Alcatel Submarine Networks (ASN) et Orange marine.

La communauté scientifique est bien placée et cela va nous permettre, dans les années qui viennent, de réaliser énormément de progrès en matière de *monitoring* de l'océan. La communauté nationale est en train de développer un observatoire à Mayotte, qui utilisera très largement ces technologies qui vont nous permettre d'accomplir des avancées significatives.

Un autre point à mentionner, en réponse aux difficultés d'accès rencontrées ces dernières années, concerne l'émergence de petits navires autonome de 10 à 20 mètres de long, capables de réaliser des mesures dans l'océan sur des périodes d'un an, en complète autonomie, dans des environnements extrêmement hostiles, dans les mers subpolaires.

Cela va nous permettre de disposer de nouveaux outils pour observer l'océan sur le long terme, en continu. Ce sera un vrai plus pour nous.

Je veux également signaler le développement extrêmement rapide d'outils de bio-logging. Il s'agit de microcapteurs permettant d'instrumenter des animaux marins. On sait déjà le faire sur des dauphins, des tortues ou des animaux conséquents, mais on voit de plus en plus émerger des outils qui nous permettront de suivre un certain nombre de plus petites espèces. Cela nous apprendra beaucoup sur celles-ci et, indirectement, sur la vie dans l'océan.

**Mme Mathilde Cannat.** – Les progrès technologiques les plus notables, ces dernières années, en matière de compréhension du milieu océanique, portent sur le *monitoring*.

Ce qui nous intéresse, c'est de comprendre les fonctions de ces systèmes marins, que ce soit dans la colonne d'eau, sur et sous le fond, et la diversité des organismes. On doit pouvoir observer ces fonctions dans la durée pour les comprendre, et pas seulement pendant quelques semaines avec un submersible.

Il est donc nécessaire de développer des capteurs et des instruments de communication. L'IFREMER est en pointe au niveau européen et sans doute mondial sur ce plan. Énormément de recherches très innovantes sont menées au CNRS sur des capteurs, mais que veut-on capter ? On aimerait, par exemple, pouvoir mesurer en continu le chlore dans les systèmes hydrothermaux, mais on ne dispose pas de capteurs pour le faire. Cela nécessite des travaux de recherche impliquant beaucoup de petites entreprises.

Un des espoirs de la recherche sur les grands fonds repose sur le développement d'un écosystème d'entreprises françaises et européennes, qui existent déjà pour certaines. Le *monitoring* représente un fort potentiel pour ces entreprises, dans les grands fonds, comme dans les aires marines protégées.

Comment organiser ce *monitoring* ? Il faut définir quel paramètre surveiller et trouver le bon capteur, mais aussi rendre la donnée compréhensible. Cela implique des innovations technologiques dans le domaine des logiciels, de l'intelligence artificielle, du traitement des données, etc.

On parle beaucoup des ressources minérales. Je travaille pour ma part sur les systèmes de sources chaudes sous-marines. On sait par exemple que des moules vivent à 1 700 mètres de profondeur grâce aux tapis bactériens sur lesquels elles reposent, qui sont capables de générer de la matière organique à partir des éléments qui sortent des fluides.

On sait aussi que ces écosystèmes évoluent très lentement. Il existe des projets européens destinés à estimer leur résilience, dans l'hypothèse d'une présence de sulfures. On pensait que les moules qui s'y trouvaient allaient recoloniser facilement le milieu. En fait, il n'en est rien trois ou quatre ans après.

La clé consiste à développer des systèmes de *monitoring* afin de pouvoir mesurer des paramètres de plus en plus complexes. On peut même envisager des capteurs permettant de réaliser des recherches génétiques *in situ* avant traitement.

Les recherches que nous voulons mener sur ces interconnexions, ces interdépendances et ces fonctions de l'océan profond vont nous amener à constituer de nouveaux consortiums de recherche multidisciplinaires. Il faut en effet attirer davantage de personnes si on lance des programmes plus importants et aller chercher des collègues dans d'autres laboratoires.

Il est en particulier nécessaire d'associer à un degré inédit les sciences de la nature, l'ingénierie et les sciences humaines et sociales. Un des enjeux réside dans le fait que nos sociétés s'approprient les océans de la même manière que l'on s'approprie d'autres écosystèmes, comme les champs, les prés, les montagnes, dont chacun se sent partie prenante.

Il ne s'agit pas seulement de vulgarisation : il faut que les politiques puissent, en connaissance de cause, prendre des décisions qui s'imposent.

Ceci va avoir pour effet, premièrement, de fournir un cadre de connaissance pour permettre une approche durable de l'exploration des ressources des grands fonds. Selon ce qu'on décidera, on disposera des outils pour être les moins destructeurs possible. Cela permettra d'orienter les politiques de préservation.

Deuxièmement, des solutions transférables au secteur industriel au sens large pour le *monitoring* des environnements marins vont être développées. Des contrats devront être passés avec des entreprises pour le management d'aires marines protégées et de sites industriels – parcs éoliens, infrastructures extractives, etc.

Troisièmement, des solutions elles aussi transférables au secteur industriel pour l'exploration sous-marine multiparamètres vont être développées – géophysiques, chimiques, biologiques et de haute résolution, caractérisation de la ZEE, prospections, études de sites, etc.

La recherche en amont que nous proposons de mener va permettre de nourrir toutes ces actions en faveur des océans profonds dans les années qui viennent.

**M. Michel Canévet, président.** – Monsieur Kerléguer, pouvez-vous évoquer la synergie entre le ministère des armées, la recherche de ressources minérales et France 2030, en complétant le cas échéant les sujets qui viennent d'être évoqués par les représentants du CNRS et de l'IFREMER ?

**M. Laurent Kerléguer.** – Des potentialités nouvelles et de nouveaux engins autonomes vont permettre de démultiplier la capacité d'action à la mer, et c'est essentiel. Il y a du « pain sur la planche », et il sera extrêmement pertinent de pouvoir recourir à tous ces moyens innovants.

Il faut cependant savoir que ceci va générer des tombereaux de données. Les unités de compte vont changer. On n'est déjà plus sur du gigaoctet, mais plutôt sur du téraoctet, et cela va encore se renforcer.

En parallèle, il va falloir travailler sur nos capacités d'analyse et de traitement de ces données. Cela nécessite beaucoup d'efforts d'innovation et d'imagination pour améliorer la performance des traitements – c'est ce que l'on appelle le *big data* ou traitement de données massives – et recourir aux techniques d'intelligence artificielle.

Le rôle des armées dans la stratégie de maîtrise des fonds marins, en cours d'élaboration, n'est pas orthogonal par rapport à la stratégie nationale relative aux grands fonds ou à France 2030. Tout ce qui va être développé grâce aux investissements de France 2030 en matière de capacités d'exploration sera réutilisé par les armées.

La maîtrise des fonds marins, vue depuis le ministère des armées, constitue une problématique qui monte fortement en puissance par rapport aux menaces identifiées sur les câbles sous-marins, dont Jean-Marc Daniel nous a dit qu'ils pouvaient constituer de très précieux capteurs destinés aux mesures dans l'océan. Ce sont aussi des infrastructures potentiellement sous menace. C'est pourquoi le ministère des armées se dote d'une stratégie dans ce domaine.

Toutes ces capacités seront également utiles pour explorer et défendre des zones d'intérêt dans le cadre de l'exploration et de l'exploitation des fonds marins.

**M. Michel Canévet, président.** – La parole est aux commissaires.

**Mme Vivette Lopez.** – Je partage tout ce qui a été dit à propos du fait qu'il convient de veiller à ne pas déstabiliser un écosystème qui peut être très utile, et dont la destruction entraînerait de graves conséquences. En tant que politiques, nous avons besoin de vous pour nous éclairer et nous informer.

Qu'en est-il de l'exploration des fonds marins dans des environnements extrêmes, comme l'Arctique et l'Antarctique ?

Vous avez indiqué que des partenaires européens étaient engagés à vos côtés. Qu'en est-il des chercheurs d'autres pays étrangers ? Travaillez-vous avec eux ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Il existe une multiplicité d'acteurs et d'organismes, comme le département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASM), qui travaille dans l'archéologie sous-marine et qui est lui aussi doté de moyens techniques, les pétroliers ou encore la direction générale de l'armement (DGA). L'exploration et l'exploitation des fonds marins intéressent beaucoup de monde, notamment dans le domaine de la mesure, de l'instrumentation et du traitement des données, mais aussi de la robotique sous-marine.

Avez-vous l'impression qu'une véritable *task force* soit mobilisée autour de tous ces enjeux, ou des progrès restent-ils à accomplir pour fédérer tous les acteurs et affirmer une ambition technologique dans ce domaine pour se doter de moyens et d'équipements qui puissent permettre l'exploration et l'exploitation des fonds marins ?

**M. Philippe Folliot.** – Merci de nous apporter votre éclairage sur la grande fragilité et la faible capacité de régénération des fonds marins, que nous pressentions déjà.

Je recourrai à la théorie du dé à coudre pour exprimer mon idée. Si vous remplissez un dé à coudre avec un élément perturbateur et que vous le versez dans un verre d'eau ou une piscine olympique, cela n'aura pas les mêmes conséquences sur l'environnement. On pourra avoir des conséquences locales, sans que cela ne crée trop de problématiques dans la piscine olympique.

Une exploitation localisée aura peut-être des conséquences sur un cadre délimité, mais peut-on considérer que cela peut entrer dans le domaine l'acceptabilité au regard de l'immensité de l'océan ? Comment jugez-vous le facteur risque-intérêt ? Comment vous positionnez-vous par rapport à cela ?

Enfin, comment les technologies européennes peuvent-elles se positionner par rapport aux États-Unis, à la Chine, au Japon et aux autres grands acteurs ?

**Mme Mathilde Cannat.** – En tant que chercheuse, je ne peux définir l'acceptabilité. C'est une décision politique qui vous revient. Notre travail est de vous informer du mieux possible pour que vous preniez ensuite la responsabilité de déterminer ce qui est acceptable ou non.

Demander aux scientifiques de se prononcer sur l'acceptabilité risquerait de les mettre en porte-à-faux et de leur donner une importance qu'ils ne doivent pas avoir.

**M. Joachim Claudet.** – Vous vous interrogez pour savoir si l'intervention sur les grands fonds marins aura ou non un impact. Elle aura un impact, c'est certain ! L'effet sera localisé, mais en intervenant à plusieurs endroits, plusieurs sites seront touchés – d'autant que nous ne serons pas seuls.

On sait que les ressources des fonds marins et les interactions sont très limitées, mais on connaît très mal la façon dont la vie s'y organise. Ce qui se passe à un endroit va nécessairement avoir un impact sur d'autres lieux du fait de la très grande connectivité de ces zones.

Quant au ratio coût-bénéfice, on ne peut l'établir de façon argumentée et scientifique. On commence seulement à se rendre compte de l'impact de notre action sur les écosystèmes terrestres sur notre santé, notre bien-être et notre façon de fonctionner. Dans les océans, on en est encore très loin, mais on sait que le coût sera élevé.

**M. Jean-Marc Daniel.** – Je partage ce qui vient d'être dit. En tant que scientifique, j'ai besoin de réaliser des expériences. C'est pourquoi le démonstrateur est un vrai sujet, pour plusieurs raisons. On est aujourd'hui incapable de prédire les caractéristiques du panache de sédiments qu'on remet en suspension à 5 500 mètres de fond. Sans expériences, on ne pourra obtenir de réponse scientifique.

Or beaucoup de questions portent sur le rôle de pompe à carbone de ces environnements. C'est un enjeu important en termes de connaissances. Travailler dans ces environnements constitue un moyen d'acquérir des connaissances sur l'impact que ces actions peuvent avoir sur les écosystèmes et de savoir comment engager les discussions avec les différentes sociétés humaines impliquées.

Par ailleurs, il est important de travailler sur ces questions au niveau européen *a minima*. La mobilisation sur ces sujets est réelle. Nous travaillons principalement avec des Allemands, des Norvégiens, des Espagnols et des Portugais. À l'échelle internationale, l'IFREMER a beaucoup d'interactions avec le Japon, qui est un acteur majeur dans le Pacifique, en particulier concernant les observatoires des fonds marins.

Lorsqu'on travaille dans ces environnements, on a évidemment des relations avec les industriels français. Le nouveau drone sous-marin que l'IFREMER est en train de développer résulte d'une collaboration entre des technologues de l'IFREMER, Carobotix et la société iXblue. On ne pourrait faire cela seul et, pour nous, ce ne serait pas pertinent.

Une des valeurs du programme France 2030 est d'associer un certain nombre de sociétés, en bonne interaction au niveau français. La France compte des sociétés qui se trouvent au premier rang mondial sur ses sujets. Mais il existe aussi des lacunes dont il faut avoir conscience.

Par exemple, pour le sondeur multi-faisceau, qui permet d'effectuer la bathymétrie, on se repose uniquement sur des sociétés étrangères. On a le savoir-faire, mais la référence est étrangère.

De façon plus anecdotique, on n'a pas non plus de motoriste pour les petits engins. Tous les moteurs proviennent de l'étranger, en particulier des États-Unis. C'est une faiblesse qu'il faut avoir à l'esprit.

Il s'agit souvent de marchés de niche, mais il existe en France un certain nombre d'acteurs relativement bien positionnés. Nous essayons, dans le cadre de France 2030, de faire en sorte que ces gens-là se parlent et arrivent à fournir une offre cohérente. Si on y parvient, ce sera un véritable plus.

**Mme Mathilde Cannat.** – Il faut probablement transformer ces niches en quelque chose de plus important.

**M. Laurent Kerléguer.** – La fragilité de l'environnement nous oblige, d'une certaine façon. Il faut être conscient que si l'on ne fait rien, d'autres s'en chargeront, sans doute avec des méthodes plus expéditives.

La fragilité de l'environnement ne doit pas nous interdire de nous y intéresser, bien au contraire. Il faut que la France et l'Europe montrent la façon de faire, avant que d'autres nations, peut-être moins soucieuses du respect de l'environnement, ne conduisent ces explorations « à la hussarde ».

Quant aux industriels, ils sont déjà assez bien mobilisés aujourd'hui. Peut-être attendent-ils d'avoir une visibilité en termes de commandes. De ce point de vue, des plans d'investissement comme France 2030 sont des opportunités pour permettre à certains qui ont déjà un grand savoir-faire et disposent d'outils très intéressants de se saisir de marchés internationaux qui contribueront à leur croissance.

**Mme Mathilde Cannat.** – La connaissance des océans profonds constitue un enjeu pour l'humanité. Ce sont des machines à climat et à carbone. Il s'agit d'une *terra incognita* dont les fonctions nous concernent.

C'est une chance de transformer ces marchés de niche que constituent les capteurs ou les outils d'exploration en marchés plus conséquents. Si on décide de protéger des aires marines sur une partie de la surface du globe et de les exploiter de manière responsable, il va valoir monitorer ce que l'on fait et disposer d'études très précises.

Un des enjeux de France 2030 est d'initier un mouvement qui a vocation à se développer.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Les postulats préalables concernant Clarion-Clipperton ont-ils été vérifiés ? Le potentiel de la zone se confirme-t-il ? J'entends ce qui a été dit à propos de l'exploration, de l'exploitation et des dangers éventuels de modifier l'écosystème et des fonctions qu'on ne maîtrise que très partiellement aujourd'hui, mais peut-on tirer un bilan et des perspectives dans cette zone ? Comment cela peut-il éclairer notre approche de la question ?

**M. Jean-Marc Daniel.** – Je ne parlerai ici que du contrat français, qui est celui que nous connaissons le mieux. Certaines ressources en termes de cobalt, nickel, cuivre et manganèse atteignent des taux comparables à ce qu'on peut trouver dans des mines à terre.

La difficulté – et c’est l’enjeu des travaux en cours – vient du fait que, pour passer de cette ressource à des réserves utilisables, un certain nombre de choses nous manquent aujourd’hui.

Tout d’abord, il faut être en mesure de définir à quel coût environnemental on va pouvoir produire ces ressources. C’est toute la fragilité du bilan économique en la matière.

Pour la France, l’enjeu est de travailler sur la description détaillée d’un certain nombre de zones cibles qu’on a sélectionnées parmi les 75 000 kilomètres carrés du contrat. Ce travail est en cours. L’Autorité internationale des fonds marins (AIFM) vient de renouveler le contrat. Les enjeux sont principalement biologiques : on estime qu’on a aujourd’hui fait le tour de la question d’un point de vue géologique.

Un mot sur les ressources minérales qu’on trouve sur les dorsales. On en sait beaucoup moins sur l’évaluation de la ressource dans ce domaine. On sera plutôt sur des minéraux différents. Ce qui nous intéresse, c’est de comprendre la dynamique des sources d’hydrogène qu’on a détectées et de dresser des bilans un peu plus propres que ceux dont on dispose actuellement.

S’agissant du contexte international, un certain nombre d’acteurs ont des rythmes d’exploration bien plus importants que les nôtres. Nous sommes quant à nous capables de réaliser une campagne tous les cinq ans sur Clarion-Clipperton. Les industriels mobilisés autour de ces contrats sont plutôt, ces dernières années, sur des rythmes de trois à quatre campagnes par an.

Un certain nombre d’industriels sont en train d’acquérir des données qui, pour certaines, ont été collectées dans la durée, mais ils font tout pour pouvoir déposer, d’ici à deux ou trois ans, de licences d’exploitation. Ce n’est pas la position de l’IFREMER ni l’état d’esprit des discussions que l’on a avec l’État français, mais il faut avoir conscience de ce panorama. C’est moins vrai pour les autres types de ressources.

L’acteur moteur à ce sujet est le groupe hollando-belge GSR. Le second est un groupe disposant de capitaux nord-américains, *The Metals Company*. C’est une société très compliquée à décrypter, qui a une vision très capitalistique. Elle mène beaucoup d’actions en mer et communique beaucoup.

Les Chinois sont très allants, mais ils sont assez secrets. Ils mènent beaucoup de campagnes dans la zone.

La France fait partie des investisseurs pionniers, au même titre que les Chinois, GSR ou les Anglais. L’année dernière, on a pris le parti de dire qu’on n’était pas prêt à déposer un permis d’exploitation : en effet, aujourd’hui, le règlement d’exploitation n’est pas disponible. Il est donc compliqué de s’engager.

Parmi les points de friction figurent deux sujets principaux. Le premier porte sur les mesures à prendre en termes de *monitoring* concernant l’impact des activités. Le second est de savoir comment faire bénéficier les pays en voie de développement ou les petits États des revenus que tireront un certain nombre de grands États qui ont les moyens de s’engager dans ces activités, afin d’en redistribuer une partie à la communauté internationale. Tant que ces deux points ne sont pas traités, l’économie du système est difficilement accessible.

**M. Philippe Folliot.** – Peut-il pour vous y avoir un élément de différenciation entre ce qui appartient à la zone économique exclusive (ZEE) et ce qui ne lui appartient pas ?

**M. Jean-Marc Daniel.** – Tout ce dont j’ai parlé concerne les eaux internationales. Dans les ZEE, c’est à chacun des États de régler le problème. Les règlements peuvent être très différents d’un État à l’autre.

**M. Philippe Folliot.** – Vous paraîtrait-il intéressant qu’il puisse y avoir un axe de recherche dans la ZEE de Clarion-Clipperton ? C’est à proximité.

**M. Jean-Marc Daniel.** – On a déjà beaucoup de travaux à réaliser sur les eaux internationales. Tant que les choses ne seront pas réglées dans ce secteur, il sera très compliqué d’avancer ailleurs.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Pardonnez-moi d’insister sur le sujet concernant les États océaniques insulaires : il ne faut bien évidemment pas exclure les ZEE de nos collectivités d’outre-mer, y compris au plan international.

Dans certains programmes internationaux européens et régionaux, les États voisins sont davantage soutenus concernant des problématiques insulaires que nos propres collectivités.

Je ne suis pas dans une démarche de revendication, mais j’appelle à ce que, sur le plan de la coopération dans le Pacifique, nos territoires ultramarins ne soient pas oubliés.

Une forme de course est engagée dans la zone internationale du fait de la pression de nations compétitives. Le secrétaire général adjoint à la mer nous a dit que nos ZEE seraient, pour reprendre son expression « étudiées dans une seconde étape du fait de la maîtrise liée à la souveraineté française ».

Néanmoins, il est souhaitable que, dans cette course internationale, davantage de protection et d’outils de recherche puissent être développés sur zone et au sein de nos collectivités. Je lance un appel au partage de ces développements dans nos territoires. On se souvient de l’exemple malheureux de Wallis et Futuna. Il est très important de considérer les problématiques des ZEE du Pacifique bien en amont.

Je propose que les autres questions techniques puissent être adressées par écrit à nos invités.

**M. Michel Canévet, président.** – C’est une très bonne suggestion. Notre déplacement à Brest pour rencontrer l’IFREMER nous permettra également de rencontrer le SHOM et de mesurer la matérialité des équipes de recherche pluridisciplinaires mixtes du CNRS.

Sont-elles nombreuses à travailler sur les grands fonds marins ?

**Mme Mathilde Cannat.** – Toutes les UMR dont l’IFREMER est partenaire ont, par définition, le milieu marin comme sujet d’études. Vous pourrez les rencontrer à Brest. Dans presque tous les grands centres universitaires, une ou plusieurs équipes, dans une vaste gamme de disciplines, mènent des actions en rapport avec la mer. Environ 2 000 personnes utilisent les moyens de la flotte océanographique française.

**M. Joachim Claudet.** – Un groupement de recherche (GdR) s’est lancé dans l’étude du milieu marin. Il couvre un nombre considérable de thématiques. Une évaluation des forces de la recherche française par grandes thématiques est en cours. Nous serons donc en mesure de vous dire précisément combien de chercheurs travaillent sur les grands fonds, où ils se trouvent, ce qu’ils publient, etc.

**M. Michel Canévet, président.** – Considérez-vous que les moyens que nous dédions à cette question importante sont satisfaisants au regard de ce que font d’autres pays voisins ?

**Mme Mathilde Cannat.** – Nous sommes dans une bonne moyenne.

L’Allemagne a, depuis une vingtaine d’années, réalisé un effort de recherche tous azimuts bien plus conséquent que la France, pas seulement sur les grands fonds.

Mais la France peut être fière de la dynamique qu’elle déploie autour de ces sujets. On a une multiplicité d’organismes. Nous travaillons de concert, et c’est ce qui fait notre force.

La recherche française en général n’est pas bien dotée – et cela ne s’arrange pas –, mais la recherche sur les grands fonds n’est pas plus mal dotée que les autres. Les chercheurs français qui réalisaient leur thèse ou leur post-doctorat aux États-Unis dans les années 1960 ont été parties prenantes dans la découverte des grands fonds et de la tectonique des plaques. À leur retour en France, ils ont fait le *forcing* pour créer le CNEXO, dont est issu l’IFREMER. C’est un support important qui nous confère une certaine force de frappe.

**M. Jean-Marc Daniel.** – Une des forces de la communauté française, au sens large, est d’être très interfacée avec l’international. Nous sommes de ce fait très visibles.

Nous sommes cependant tellement bien interfacés que nous sommes extrêmement sollicités, ce qui mobilise des moyens. Nous ne sommes pas plus à plaindre que d’autres, mais c’est un sujet de tension pour nous.

Un des avantages de cette communauté est de savoir s’organiser pour être bien visible dans un certain nombre d’instances internationales. Lorsque des projets de recherche se montent, on vient souvent chercher l’IFREMER, entre autres, pour y participer.

**Mme Mathilde Cannat.** – Il est intéressant de remarquer que l’AIFM ne sait pas comment monitorer l’impact environnemental par rapport au cadre d’exploitation. Le but de la recherche en amont est précisément de trouver les bons paramètres. En développant cette recherche de façon ambitieuse, on va former de jeunes chercheurs et renforcer nos capacités.

Certains pourront trouver des débouchés dans des entreprises qui proposeront des prestations de service en management des océans.

**M. Michel Canévet, président.** – Des moyens ont été récemment dédiés aux programmes d’investissements d’avenir (PIA) dans le domaine de la recherche maritime. Ils sont ciblés dans le programme France 2030, une grande part étant réservée à l’espace et une partie non négligeable aux océans.

La mobilisation de ces fonds a-t-elle été facile ou ceci a-t-il constitué pour vous un problème ? Des obstacles empêchent-ils de concrétiser des projets de recherche intéressants portant sur les grands fonds ?

**M. Jean-Marc Daniel.** – Un certain nombre d’outils du PIA 3 ont été facilement mobilisés en faveur d’actions principalement liées aux équipements pour la recherche.

Il est prévu de créer un observatoire sous-marin permanent à Mayotte. Un autre projet concerne une partie des équipements dont la flotte océanographique française aura besoin à brève échéance pour un certain nombre d’interventions dans les grands fonds. D’autres financements sont plus compliqués à mobiliser, en particulier celui concernant le programme de recherche que nous portons avec Mathilde Cannat et avec Pierre-Yves Le Meur, de l’IRD.

Une autre question fera l’objet de beaucoup d’attention dans les mois qui viennent. Elle a été soulevée par Laurent Kerléguer. Selon moi, l’enjeu de France 2030 est de stimuler le tissu industriel français et faire en sorte que les industriels aient une certaine visibilité sur les actions qu’on attend d’eux, afin d’être capables de se coordonner pour répondre à ces besoins et sortir du marché de niche en créant une offre française plus visible.

Un véritable travail de fond reste à faire pour savoir s’il faut ou non recourir à la commande publique. Je travaille sur le sujet avec Xavier Grison : c’est un point important.

L’enjeu du *monitoring* de l’océan concerne typiquement les territoires d’outre-mer. Je le vis quotidiennement depuis deux ans avec les questions qui se posent en Nouvelle-Calédonie. On parle beaucoup de réserves naturelles et de parcs marins mais, en pratique, nous ne sommes pas bien dimensionnés. C’est une chance pour les outre-mer que cette activité soit difficilement délocalisable.

On peut bien entendu faire plein de choses à partir de satellites, mais des actions locales sont cependant nécessaires.

**M. Laurent Kerléguer.** – Le problème est bien posé. La stratégie du ministère des armées ou le plan France 2030 constituent des opportunités qu’il nous faut saisir pour avancer. Le SHOM y prendra sa part, avec son expérience des opérations à la mer et les moyens dont il dispose grâce à la marine.

**M. Teva Rohfritsch, rapporteur.** – Merci à tous. Quelques questions plus précises vous seront adressées à propos des sujets que vous n’avez pu aborder.

**M. Michel Canévet, président.** – Merci pour votre participation.

*La réunion est close à 18 h 55.*

**Mardi 1<sup>er</sup> février 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition « Scientifiques » autour de M. Philippe Charvis, directeur délégué à la Science, à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Christophe Poinssot, directeur général délégué et directeur scientifique et Didier Lahondère, adjoint au directeur des géoressources du Service géologique national (BRGM) (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 18h35.*

**Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de MM. Francis Vallat, président d'honneur et Alexandre Luczkiewicz, responsable des relations et des actions Outre-mer, Cluster maritime français (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 18h30.*



**MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE****Mardi 25 janvier 2022**- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -**Audition de Mme Anne Muxel, sociologue, directrice de recherches en sociologie et en sciences politiques au CNRS (CEVIPOF-Sciences Po)**

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Mes chers collègues, nous entendons cet après-midi Anne Muxel, sociologue, directrice de recherches en sociologie et en sciences politiques au CNRS (CEVIPOF-Sciences Po), auteure entre autres titres de *Politiquement jeune*, une analyse particulièrement complète et éclairante de l'attitude de la jeunesse à l'égard de la vie politique, publiée en 2018 et tirant les conséquences des constats établis lors des élections de 2017.

Je remercie en notre nom à tous Mme Anne Muxel d'être présente parmi nous aujourd'hui et de contribuer ainsi au travail de notre mission d'information.

Les jeunes sont-ils dépolitisés ? Exercent-ils différemment leur citoyenneté ? Dans ce cas, comment leur donner envie de participer à la vie démocratique ? Ou bien sont-ils porteurs de nouvelles formes de politisation et de nouveaux usages de la citoyenneté auxquelles notre démocratie pourrait avoir à s'adapter ? Nous avons besoin de votre regard de sociologue pour enrichir notre réflexion sur la formation des futurs citoyens, qui est au cœur de notre sujet.

Pour l'information de Mme Anne Muxel, je précise que notre mission s'est mise en place dans le cadre du « droit de tirage des groupes », à l'initiative du groupe RDSE, et que notre collègue Henri Cabanel, membre de ce groupe, en est le rapporteur.

J'indique également que notre mission est composée de 21 sénateurs issus de tous les groupes politiques, et que notre rapport, assorti de recommandations, devrait être rendu public au début du mois de juin 2022.

Je rappelle aussi que cette audition donnera lieu à un compte rendu écrit qui sera annexé à notre rapport et que sa captation vidéo permet de la suivre en ce moment même sur le site Internet du Sénat ; cet enregistrement sera disponible par la suite en vidéo à la demande.

Avant de vous donner la parole, Henri Cabanel, rapporteur, va vous poser quelques questions pour situer les attentes de cette mission d'information. Puis nous aurons un temps d'échanges avec nos collègues présents dans cette salle ou connectés à distance.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, je remercie également Mme Muxel de s'être rendue disponible pour nous.

Une première série de questions vise à nous aider à dresser en quelque sorte un « portrait-type » de la génération des jeunes électeurs français et d'appréhender leur conception de la citoyenneté, s'agissant plus particulièrement de leur rapport à la vie démocratique.

Existe-t-il une rupture réelle aujourd'hui entre les jeunes et la vie politique ? Cette situation est-elle générationnelle, ou traduit-elle un rejet plus global de la part de l'ensemble de la population ? Si oui, l'attitude des jeunes à l'égard de la politique présente-t-elle des particularités par rapport à celle des autres générations ?

Cette évolution est-elle spécifique à la France ou la constate-t-on dans d'autres pays ? Y a-t-il des pays où l'éloignement des jeunes par rapport à la vie politique est moins marqué ? Si oui, quelles conclusions peut-on en tirer ?

Cette rupture touche-t-elle toutes les catégories de jeunes de la même manière (lycéens, étudiants, jeunes actifs...), notamment en matière électorale ? Quels sont les traits communs à cette génération s'agissant de la participation à la vie démocratique ?

Mes autres questions concernent les conséquences à tirer de ces constats.

L'abstention des jeunes est-elle réversible ? Comment réconcilier la jeunesse et la vie politique ? Quelles bonnes pratiques existantes pourraient à votre connaissance être mises en avant à cet effet ? Devrait-on à votre avis faire évoluer le fonctionnement de certaines institutions pour encourager nos jeunes concitoyens à y participer ?

Ensuite, pouvez-vous nous parler de l'attitude des jeunes à l'égard de l'engagement au service de la collectivité, par exemple à travers l'engagement associatif ou le service civique ?

Quelles conséquences faut-il en tirer sur les politiques publiques destinées à encourager l'engagement des futurs citoyens ?

Enfin, vous évoquez dans votre livre l'attrance des jeunes générations pour les *fake news* et les théories complotistes en vous appuyant sur une enquête de la Fondation Jean Jaurès de 2017. Vous estimez que cette incapacité à « *départager ce qui relève du savoir et de la croyance* » n'est pas sans conséquence sur la façon dont les jeunes envisagent la citoyenneté ; vous soulignez le rôle des réseaux sociaux dans cette évolution selon moi très préoccupante. Ce constat s'est-il, à votre connaissance, aggravé avec la crise sanitaire ?

Y a-t-il des pistes à explorer pour contrer l'influence des réseaux sociaux et leur rôle dans la prolifération des *fake news* qui empoisonnent la vie démocratique ?

**Mme Anne Muxel, sociologue, directrice de recherches en sociologie et en sciences politiques au CNRS (CEVIPOF-Sciences Po).** – Bonjour à tous. Je vais m'efforcer de répondre à cette série de questions importantes qui m'ont été adressées, et qui touchent à des sujets fondamentaux, ayant trait à la fabrique de la citoyenneté dans le renouvellement générationnel.

Je partirai de votre première question qui interroge l'idée d'une rupture entre les jeunes et la vie politique. Je souhaite d'abord revenir sur cette notion de « rupture », qui semble judicieuse en termes de problématique, mais qui nécessite, à mon sens, d'être modérée. En effet, il n'y a jamais, dans le processus de socialisation politique, de changement absolu. Il n'est pas non plus possible de faire fi d'un héritage ou d'une transmission de culture politique. Le mot « rupture » est donc un peu fort, et je vous propose de raisonner dans le cadre d'un repérage des éléments de continuité et de discontinuité, de changements, voire d'incompatibilité, dans une culture référentielle commune.

Ainsi, je poserai la question en ces termes : existe-t-il toujours une culture politique référentielle commune entre les jeunes générations et leurs aînés, à partir de laquelle s'enracine la fabrique des citoyens dans la France contemporaine ? Nous y répondrons en gardant à l'esprit la dialectique entre persistance et changement, reproduction et nouveauté.

On éprouve une difficulté à saisir la spécificité générationnelle du rapport à la politique. Bien sûr, durant certaines périodes de notre Histoire, nous avons pu repérer des générations politiques au sens propre du terme, c'est-à-dire au sens qu'en donne par exemple Karl Mannheim, supposant une unité générationnelle. Ainsi, cela implique un événement politique fédérateur suffisamment fort pour constituer des attitudes et des comportements convergents, qui conditionnent les comportements politiques d'une même génération. On a ainsi parlé de la « Génération 1968 » ou de la « Génération Mitterrand ». Actuellement, on évoque également la « Génération Covid » pour désigner ceux qui subissent cette crise à leur entrée dans la vie sociale. Pourtant, mai 68 n'a pas nécessairement formaté toute la jeunesse de la même façon, et il en va de même pour ceux qu'on nomme la « génération Mitterrand ». Il semble donc difficile de qualifier la spécificité générationnelle du rapport à la politique. Aujourd'hui, il semble donc plus prudent de repérer les traits dominants du rapport des jeunes à la politique, tout en gardant en tête le fait que la jeune génération ne peut être considérée comme un segment de population univoque. Il y a des façons différentes d'être en politique et la jeunesse n'est pas une exception à cette règle.

Il y a un temps d'inertie nécessaire avant d'être en mesure d'accomplir ses tâches de citoyen actif. Celui-ci est propre aux années de jeunesse car on met un certain temps à entrer dans la vie citoyenne. En effet, la jeunesse est un temps davantage marqué par l'inconstance des choix. Il s'agit d'une période durant laquelle les difficultés d'insertion professionnelle peuvent détourner les jeunes de la participation politique. C'est également une période de mobilité géographique qui entame la participation électorale. La jeunesse a certes quelques caractéristiques structurelles en commun dans son rapport à la politique, mais témoigne aussi de grands clivages, qui correspondent à des expériences diversifiées.

Pour appréhender la façon d'être en politique des jeunes générations, il est nécessaire de comprendre que la socialisation des jeunes se fait dans une double dynamique : celle de l'héritage d'une part, et celle de l'expérimentation d'autre part.

En effet, la famille demeure un creuset essentiel dans la construction des identités politiques. C'est d'abord au sein de la cellule familiale que se construit l'héritage d'une culture politique. Deux tiers des Français disent s'inscrire dans la continuité des orientations idéologiques de leurs parents : c'est au sein de la famille qu'on discute le plus de la politique, et c'est encore dans les interactions affectives que se forment les choix des individus. La famille reste donc un facteur important de continuité politique dans cette dynamique générationnelle.

Un autre vecteur important de l'héritage est l'école. Celle-ci continue de jouer un rôle crucial, au travers des enseignements de l'histoire-géographie et de l'enseignement moral et civique (EMC), mais également du fait des débats qui s'y déroulent et qui réfractent la réalité du monde politique et du rôle de citoyen que chaque individu doit remplir. L'école véhicule, au travers d'un environnement social et culturel et de produits culturels (BD, séries...) qui s'y diffusent, bon nombre de représentations politiques de la société actuelle. Il serait donc incorrect d'énoncer qu'il n'y a plus d'héritage.

L'expérimentation est l'autre dynamique qui forge les orientations de la jeunesse. Cette expérimentation est le fruit de nouveaux univers d'expériences auxquels sont confrontés les jeunes à travers leur formation, leurs premières expériences professionnelles, les relations amicales et amoureuses.

L'expérimentation, en tant que socialisation secondaire de l'individu, va entrer en interaction avec son héritage, en tant que socialisation primaire.

S'ajoute à cette dynamique la rencontre avec une époque, qui entre en interaction avec ces différents éléments.

Ainsi, le processus politique dans le temps de la jeunesse est un processus complexe qui se développe sur un temps long.

De même, il est nécessaire de penser les effets de génération, dans le contexte plus large des « effets de périodes » qui façonnent l'entrée en politique. Ces effets de période influencent les conditions d'entrée en politique des jeunes générations. Or, aujourd'hui, la défiance à l'égard de la représentation politique est à son point le plus haut. En effet, les résultats de la vague 13 du Baromètre de la confiance politique, que nous menons au CEVIPOF, ont été présentés ce matin, illustrant un niveau très élevé de défiance des Français à l'égard des responsables et des institutions politiques, témoignant ainsi d'une défiance plus générale à l'égard de la démocratie représentative. Ce contexte, dans lequel les jeunes entrent en politique, a une incidence sur leurs attitudes. On observe donc ici, non pas une rupture entre les jeunes et leurs aînés, mais une amplification de ce phénomène dans la jeunesse. Il est aisé d'imaginer que ces phénomènes vont façonner la citoyenneté ultérieure de cette jeunesse socialisée dans ce temps de malaise démocratique et de changement du comportement électoral.

Par ailleurs, les jeunes ont intériorisé la nécessité de s'adapter à de multiples défis. Ils sont les enfants de nombreuses crises : crises sociales, économiques, politiques, sanitaires, environnementales... Les jeunes d'aujourd'hui se considèrent comme les « enfants des crises ». De nombreuses études ont montré que la jeunesse actuelle se considère comme la « génération sacrifiée ». De même, il ne fait plus de doute aujourd'hui que la crise sanitaire aura des conséquences durables sur cette génération, d'un point de vue psychologique, mais également en termes d'accumulation de retard dans leur parcours étudiant ou professionnel.

Or on observe que cette jeunesse, au-delà de la crise sanitaire, a intériorisé ces crises et fait preuve d'une certaine débrouillardise. Ainsi, les jeunes réclament davantage de reconnaissance, et cherchent à être considérés comme utiles à la société. Ils réclament la possibilité d'accéder à leur autonomie, mais aussi de pouvoir exprimer leurs compétences, montrer leur savoir-faire et souhaitent s'intégrer dans la société. J'insiste sur ce point, car la France, par rapport à d'autres pays du nord de l'Europe, pêche, sans doute, par cette absence de confiance souvent ressentie par les jeunes quant aux possibilités qu'on peut leur donner d'exercer pleinement leurs compétences dans la société.

Pourtant, ces jeunes qui affichent une défiance importante vis-à-vis de la société témoignent, paradoxalement, d'une confiance dans leur destinée : ce pessimisme collectif laisse place à un optimisme individuel. Il y a là, sans doute, une collusion entre ces deux sentiments qui favorise une certaine dynamique d'engagement, voire qui renforce leur engagement. En effet, l'engagement des jeunes générations n'est pas en berne, mais plutôt en accroissement depuis quelques années.

J'en viens à présent à la question à propos des différences de réponse et d'impact que ces changements auraient sur la jeunesse en fonction d'un certain nombre de facteurs sociaux, géographiques, scolaires. Avant d'en venir à ces différences, il s'agit de constituer le cadre d'expression de la citoyenneté au sein duquel les jeunes générations se font entendre et participent à la vie de la Cité. Il repose sur un triptyque : défiance, intermittence du vote et protestation. La défiance conditionne, de fait, un rapport plus critique aux institutions et aux responsables politiques, donnant ainsi naissance à un profil de citoyens plus exigeants et plus protestataires.

De plus, l'intermittence du vote constitue un changement considérable du comportement électoral. Constatée dans toutes les générations (sauf chez les plus de 65 ans), l'intermittence du vote est devenue la norme du comportement citoyen. L'abstention, autrefois considérée comme un comportement dissident voire déviant, est aujourd'hui légitime politiquement. Cette abstention touche tous les modes de scrutin, y compris l'élection présidentielle : un tiers des jeunes étudiants sont restés en retrait des scrutins au premier tour, en 2017. Ainsi, on note la fin du vote par devoir, du vote constant. Cette discontinuité par rapport aux comportements antérieurs est telle que cela peut constituer une rupture.

Enfin, la protestation est amplifiée chez les jeunes, mais est présente chez leurs aînés, également. La culture de la protestation leur est familière : ils y ont souvent été confrontés dans des protestations et manifestations lycéennes, devenues des expériences assez banales de la socialisation lycéenne. Dans le cadre de l'Observatoire de la génération Z mis en place pour le compte du ministère des armées l'an passé, Olivier Galland et moi-même avons mené une enquête sur plus de 3 000 jeunes âgés de 16 à 18 ans, représentatifs de la population française. Il en ressort qu'un tiers de ces jeunes a déjà participé à une protestation et un sur cinq à une marche pour le climat. Cet élément de la fabrique de la citoyenneté n'est pas en rupture, mais apparaît comme un trait bien affirmé de la politisation des jeunes. Cette culture protestataire, qui jadis était plutôt l'apanage de la gauche, touche maintenant tous les univers et toutes les familles politiques.

Par ailleurs, il est légitime de s'interroger sur la porosité de la frontière entre protestation et radicalité et donc sur la reconnaissance de la violence comme un outil pour se faire entendre en démocratie. On constate une porosité des comportements politiques qui peuvent glisser de la protestation vers des actes violents. Dans le cadre de l'enquête menée avec Olivier Galland, nous avons constaté qu'un lycéen sur cinq avait déjà usé ou été en passe d'user de la violence à des fins politiques. Si nous pouvons constater une rupture, il s'agit alors de l'envisager dans cette éventuelle tentation de la radicalité, qui s'exprime également par des choix électoraux pour des forces protestataires, voire pour des *leaderships* autoritaires et populistes.

En fonction des segments de la jeunesse observés, des différences dans les façons d'être en politique s'expriment selon plusieurs variables.

D'abord, les diplômés : le niveau de diplôme est la variable la plus discriminante des facteurs explicatifs des formes de politisation. Il y a là, sans doute, des efforts à mener en direction des jeunes sortis précocement du système scolaire. On observe une importance certaine de l'école pour œuvrer à la formation de citoyens informés. Les jeunes peu ou pas diplômés apparaissent plus en retrait de la vie politique. Quand ils participent à la vie de la Cité, ils expriment des réponses plus radicales. C'est un vote qui peut nourrir l'extrême droite ou se manifester par des violences de rue.

Pendant longtemps, le genre a été une variable en matière de participation dans les jeunes générations. Aujourd'hui, nous n'observons plus d'écart de participation entre les garçons et les filles. Il n'y a plus, non plus, de différence au niveau de la participation non conventionnelle (manifestations, mobilisations). En revanche, on observe un retrait plus marqué s'agissant de l'intérêt des filles pour la politique. Ici, les traces anthropologiques de la mise à l'écart des femmes de la sphère politique demeurent, mais elles sont en train d'être corrigées.

Les territoires reflètent les différences liées aux effets sociodémographiques dans lesquels les jeunes évoluent.

Enfin, on observe des différences entre les jeunes étudiants et les jeunes actifs. Les étudiants ont tendance à être plus à gauche (moins toutefois que dans le passé) et plus participationnistes, tandis que les actifs se situent moins à gauche et sont moins participationnistes - notamment parmi les jeunes peu diplômés.

Le vote protestataire est très marqué chez les jeunes : lors du premier tour de la présidentielle de 2017, un jeune sur deux, parmi les 18-24 ans, a usé d'un vote protestataire. 23 % d'entre eux ont voté pour Marine Le Pen et 28 % pour Jean-Luc Mélenchon. Quand les jeunes s'expriment, c'est d'abord par un vote aux extrêmes. Les partis classiques sont à la traîne et le vote des 18-24 ans pour Emmanuel Macron était équivalent à celui du reste de la population (autour de 22-23 %). Ce climat protestataire demeure donc la donne à travers laquelle se déclinent toutes les façons qu'ont les jeunes de se faire entendre.

Comme je l'ai indiqué précédemment, l'engagement n'est pourtant pas à la peine chez les jeunes générations. Nombre d'études font état de leur engagement politique, associatif ou civique, comme en témoigne la demande d'engagement dans le cadre du service civique, qui est en augmentation régulière. De même, quatre jeunes sur dix se disent disponibles pour rejoindre les armées. Les partis et syndicats sont un peu moins rejetés par les jeunes que par leurs aînés. Les questions environnementales constituent un socle important d'enjeu de politisation pour les jeunes. Ceux-ci sont les plus actifs également dans l'engagement de proximité, notamment dans un contexte de crise sanitaire. Malgré un tropisme protestataire, l'engagement est donc très important pour la jeune génération.

Concernant la spécificité de la France par rapport à d'autres États, il convient de souligner que beaucoup des éléments évoqués se retrouvent dans nombre de nos démocraties occidentales, qui sont confrontées aujourd'hui à ce défi de la désillusion des citoyens. Ceux-ci se montrent, du reste, de plus en plus ouverts à d'autres types de régimes, notamment à un *leadership* autoritaire, créant ainsi un nouveau risque de rupture. Au travers de ce changement du rapport au vote et de cette persistance de la défiance envers les institutions, on observe un risque d'attractivité pour d'autres régimes et une appétence pour d'autres solutions que la démocratie de la part des jeunes générations. Les résultats CEVIPOF du Baromètre de confiance politique attirent l'attention à cet égard : 39 % des Français disent qu'il vaudrait mieux avoir à la tête de l'État un homme fort qui se passe d'élections, et 27 % considèrent qu'il faudrait faire appel à l'armée pour gouverner le pays. Cela témoigne d'un malaise et d'une lassitude certaine vis-à-vis de la démocratie. Chez les jeunes, cette tendance est plus marquée que dans les générations plus âgées.

Je finirai sur la question du numérique, ce nouvel espace d'expression démocratique, et du taux de pénétration des idées complotistes et des *fake news* chez les jeunes : 40 % des lycéens pensent que les attentats du 11 septembre 2001 ont été organisés par

la CIA et non par Al-Qaïda. On se demande comment une proportion aussi importante de jeunes, qui par ailleurs sont informés et instruits, peuvent être réceptifs à des théories de cette ampleur.

Enfin, l'écologie s'ajoute à ce contexte. L'« écoanxiété » touche beaucoup les jeunes générations. D'après une étude menée par la revue *The Lancet Planetary Health* sur un ensemble très large de jeunes à travers la planète, 75 % des jeunes déclarent avoir peur de l'avenir. Cette écoanxiété habite les jeunes et conditionne leur citoyenneté.

Pour conclure, si l'on parvient à articuler la représentation politique avec une certaine forme de démocratie directe, répondant au besoin exprimé de se faire entendre sans qu'intervienne la médiation d'organisations politiques traditionnelles, nous pourrions faire face à de futurs citoyens « hyperdémocratiques » qui useraient, à bon escient, de leur vigilance démocratique. À l'inverse, si la représentation politique est de plus en plus mise à mal, si la défiance se creuse davantage, nous pourrions tout aussi bien faire face à des citoyens « hypodémocratiques », indifférents et absents, qu'à des jeunes souhaitant s'en remettre à des régimes autoritaires, au motif d'une demande de retour d'ordre et d'efficacité.

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Je vous remercie pour cet exposé passionnant. Vous avez évoqué le vote contestataire de la jeunesse et le fait que notamment 51 % des 18-24 ans aient donné leurs voix à Jean-Luc Mélenchon ou à Marine Le Pen. Vous n'évoquez pas le parti écologiste, alors que j'ai eu l'impression, lors des dernières élections, d'un soutien de la jeunesse envers Les Verts. De même, il me semblait que la jeunesse qui a fait des études avait vu en Emmanuel Macron quelqu'un qui apportait un nouveau regard. Ces chiffres me semblent donc étonnants...

**Mme Martine Filleul.** – Je vous remercie pour cette intervention. J'aurais aimé en savoir davantage quant à votre opinion sur le droit de vote à l'âge de 16 ans. Pensez-vous que ce vote est de nature à améliorer la participation de la jeune génération ?

**Mme Anne Muxel.** – Je vous remercie pour vos questions.

En effet, je n'ai pas évoqué le vote écologiste en 2017 car Yannick Jadot s'était alors rallié au Parti socialiste. Cependant, s'il est vrai qu'aux élections européennes 18 % des jeunes ont voté pour Les Verts, rappelons surtout qu'ils ont été très peu nombreux à voter. Concernant les intentions de vote pour les prochaines élections présidentielles, bien qu'il s'agisse de rester prudent, on observe que, si les jeunes sont susceptibles de voter en plus grand nombre pour le candidat écologiste, les intentions de vote sont toujours bien plus importantes en faveur de Jean-Luc Mélenchon et Marine Le Pen. On constate, d'une manière générale, un défaut d'articulation entre la sensibilité écologiste, très répandue, et le vote écologiste. Quant à Emmanuel Macron, je partage votre étonnement. Il réunissait beaucoup de paramètres qui auraient pu davantage séduire la jeunesse, mais nous n'avons pas observé d'effets d'âge le concernant.

La seconde question me permet de développer certaines de mes recommandations, que je n'ai pas eu le temps d'exposer. Je suis favorable à l'abaissement du droit de vote à 16 ans qui permettrait, sans doute, de renforcer l'acquisition de la responsabilité que suppose la citoyenneté. J'y suis d'autant plus favorable dans ce contexte délétère et en cette période de défiance majeure.

En propos liminaire, j'ai évoqué l'importance de la famille et de l'école, qui demeurent des matrices de la personnalité politique et de la fabrique de la citoyenneté. Or, à 16 ans, les jeunes sont encore dans ce cadre. Ils ont donc des points d'appui pour développer leurs premiers actes de vote. Toutes les études ont par ailleurs montré que plus on participe de façon précoce à la vie électorale, plus nos chances de contribuer durablement à la vie politique sont grandes.

**Mme Sabine Drexler.** – Vous avez évoqué une augmentation de la débrouillardise chez les jeunes. J'ai le sentiment que cette caractéristique touche également les personnes plus âgées. En effet, on constate actuellement de nombreuses démissions ou la création de plus en plus d'autoentreprises... Ce phénomène me paraît donc global.

En outre, vous avez souligné la nécessité de travailler, très jeune, ce qui a trait à la citoyenneté. Nous devons aujourd'hui mettre en œuvre tous les moyens à notre disposition pour qu'à l'école, ce sujet devienne une priorité. J'étais enseignante, et je dois admettre qu'actuellement, malheureusement, ce n'est pas le cas. Nous n'avons pas le temps, à l'école, d'enseigner ces sujets de manière suffisante. Or c'est devenu un enjeu très fort : l'avenir démocratique de notre pays se joue.

Pour conclure, je vous remercie pour le travail important que vous menez.

**Mme Catherine Belrhiti.** – Je ne partage pas votre opinion en faveur de l'acquisition du droit de vote à l'âge de 16 ans. J'étais également enseignante, et lorsqu'il m'est arrivé d'évoquer ce sujet avec les lycéens, eux-mêmes disaient ne pas s'en sentir capables. En effet, sont-ils en mesure, à cet âge, d'appréhender un programme politique ? Comme vous l'avez évoqué, étant sous l'influence de leur famille, n'encourent-ils pas le risque de voter par mimétisme ? Enfin, et comme vous l'avez rappelé, ils peuvent également être sous l'influence des réseaux sociaux, et ainsi de certaines forces qui les entraînent vers des mouvements extrêmes...

**Mme Anne Muxel.** – J'entends ce que vous dites et c'est important de l'avoir à l'esprit, mais justement, à mes yeux, le rôle de la famille et de l'école est de préparer les jeunes le plus tôt possible à cette autonomie. Je pense qu'à l'école, il faut ouvrir davantage d'espaces de débat, et ne pas craindre que la controverse politique puisse y trouver sa place. Y faire vivre le débat démocratique pourrait permettre aux jeunes de disposer d'autres sources d'information que celles qu'ils trouvent sur les réseaux sociaux. Il me semble que la famille et l'école constituent des matrices qui doivent permettre au jeune de trouver son autonomie. Or, à 18 ans déjà, il est plus difficile de toucher les jeunes dans des cadres de socialisation instituée. Aussi, je pense qu'il serait intéressant de donner cet accès entre 16 et 18 ans. Par ailleurs, les électeurs restent soumis à de multiples influences après 18 ans et malgré tout, ils votent quand même.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Pour votre information, nous avons auditionné plus tôt Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes, qui faisait état à la fois de lacunes au sein de l'enseignement moral et civique, tout autant que d'une profusion de bonnes intentions et d'une dilution d'objectifs pédagogiques identifiés. On perçoit qu'il s'agit de recentrer et de simplifier cet enseignement pour qu'il s'ancre davantage dans le socle de connaissances des élèves.

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

**Mardi 1<sup>er</sup> février 2022**

- Présidence de Mme Martine Filleul, vice-présidente -

**Rencontre avec de jeunes volontaires du service civique (sera publié ultérieurement)**

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

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

**Audition de Mme Marie Trelu-Kane, présidente de l'association *Unis-Cités* (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

**Audition de Mme Béatrice Angrand, présidente, et de M. David Knecht, directeur général, de l'Agence nationale du Service civique (sera publié ultérieurement)**

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

**Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté (sera publié ultérieurement)**

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

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



**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE »**

**Mercredi 26 janvier 2022**

- Présidence de M. Guillaume Chevrollier, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 00.*

**Audition de MM. William Dab, professeur et titulaire de la chaire d'Hygiène et Sécurité du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), Jacques Reis, neurologue, et de Mme Sylvie Znaty, professeur et titulaire de la chaire Prévention des Risques Professionnels et Environnementaux, du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam)**

**M. Guillaume Chevrollier, président.** – M. Dab, vous êtes épidémiologiste, avez été Directeur général de la santé (2003-2005), dirigez le laboratoire de recherche Modélisation et Surveillance des Risques pour la Sécurité Sanitaire (MSRSS) au CNAM, où enseigne également Mme Znaty, qui y est titulaire de la chaire Prévention des Risques Professionnels et Environnementaux, après une longue expérience professionnelle dans le groupe Eiffage.

M. Reis est neurologue et préside la chaire environnementale de la Fédération mondiale de neurologie. Dès 2018, vous dénonciez une « pandémie silencieuse » due à certains toxiques dans l'air ambiant ou dans notre alimentation, après avoir organisé en 2016 des rencontres « santé et environnement », mettant en avant les impacts de la pollution de l'air sur notre santé.

La mission d'information vous entend donc non pas sur la pandémie, sujet qui est traité dans d'autres instances, notamment au Sénat, mais parce qu'il faut « agir face aux risques sanitaires », si je peux reprendre le titre d'un des ouvrages de M. Dab, paru en 2013.

L'un de vos récents articles est intitulé : « Nous avons des institutions de sécurité sanitaire, mais pas de politique de sécurité sanitaire ». Vous nous préciserez vos propos.

Estimez-vous que nos systèmes de protection sociale (sécurité sociale, assurances, régime des catastrophes naturelles, accompagnement des transitions professionnelles rendues nécessaires par le réchauffement climatique) seront suffisamment résilients pour affronter les profonds chocs que la dégradation de l'environnement va provoquer sur la santé humaine ?

**M. William Dab.** – Pour nous qui exerçons, souvent à la marge des systèmes d'enseignement et de recherche, en matière de santé environnementale, il est réjouissant de voir que des élus de la nation s'en préoccupent.

Trois points de vue complémentaires peuvent vous aider.

Le premier est celui des politiques publiques, j'ai pu voir en 2004 le premier plan santé environnement (PSE). Les médecins, pas que épidémiologistes, ont un rôle important en matière de santé, mais assez peu d'entre eux ont une culture de sa relation avec l'environnement. Jacques Reis fait partie des quelques-uns qui ont une expertise dans ce

domaine. Par ailleurs, maintenant professeur émérite du Conservatoire national des arts et métier (CNAM), j'ai proposé d'associer la nouvelle titulaire de la chaire Prévention des risques professionnels et environnementaux à cette audition.

Jean-François Mattei m'a appelé à son cabinet en 2002 pour préparer la loi relative à la politique de santé publique, promulguée en août 2004 et qu'il pensait comme une loi de procédure et de prospective, pas comme un catalogue de recettes. Il voulait créer un processus de santé publique et m'avait confié l'organisation d'une grande consultation d'expertise et de société civile. Il en était ressorti un tableau de bord de suivi des questions de santé publique, annexé à la loi. Certaines priorités avaient été arbitrées en réunion interministérielle, dont la santé et l'environnement.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, en commission des affaires sociales, des députés avaient demandé que ces objectifs soient revisités tous les cinq ans. Sceptique, j'avais dit au ministre que la représentation nationale ne s'intéressait que rarement à santé publique, alors que cette loi était une première depuis 1902. Le ministre voulait cependant encourager cette volonté, et l'amendement fut donc adopté. J'ai alors reçu le mandat de préparer le premier PSE.

Le résultat, c'est que les priorités n'ont jamais été révisées, alors que c'était inscrit dans la loi. Le sujet n'est jamais revenu à l'ordre du jour du Parlement. Je vous dis cela parce que votre sujet, comme la santé publique, est de moyen, voire de long terme, alors que nous avons un problème de continuité des politiques publiques. C'est le jeu de la démocratie : le nouveau ministre ne se sent pas comptable des actes de son prédécesseur. Mais là, c'était inscrit dans la loi...

Deuxièmement, notre système de santé, tel qu'il a été pensé à la libération où dominaient les maladies infectieuses, est déséquilibré. Il est conçu pour des prises en charge courtes, ponctuelles, et pour une guérison rapide. Ainsi, pour 100 euros dépensés dans le domaine de la santé, 97 le sont en soins curatifs et 3 en prévention organisée. De plus, vous voulez penser une sécurité sociale écologique, donc du risque, mais on saute une étape : le système est mal armé pour prendre en charge les maladies chroniques, pourtant point de passage obligé.

Nous ne pouvons pas installer l'idée dans la population d'assurer le risque alors que nous ne pouvons pas actuellement prendre en charge le vieillissement.

Excellence et médiocrité : les inégalités de santé sont très fortes en France. Une fois 65 ans atteints, les Français ont la plus grande longévité au monde avec les Japonais. En revanche, la mortalité masculine avant 60 ans est la plus élevée en Europe, hors Portugal. Or, après 65 ans, notre santé est très déterminée par la médecine, alors qu'avant 60 ans, c'est un défaut de prévention, qui n'est que peu le ressort des médecins. Dans La santé et le travail, je montre que cette surmortalité des hommes jeunes par cancer ne s'explique que par la surexposition professionnelle à des produits cancérigènes.

Cette loi de 2004 a développé la planification sur le moyen terme : PSE, plan national cancer voulu par le Président Chirac, plan santé au travail. 15 ans après, les bilans réalisés par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), par l'inspection générale des finances (IGF) et par la Cour des comptes sont très décevants. Le premier plan avait pour seul mérite d'être le premier.

Ces plans sont restés des catalogues non budgétés, mal définis, sans aucun indicateur de résultat ou presque. Un exemple de ces problèmes de crédibilité : j'échangeais avec une collègue d'une grande agence régionale de santé (ARS) sur la quatrième édition du PSE, ambitieuse, bien conçue et devant être déclinée par les ARS. Cependant, elle n'avait que 2 millions d'euros de crédits d'intervention pour ce PSE, sur un budget total de 17 milliards d'euros. Il y a un problème démocratique : cet écart entre intentions et moyens touche à la confiance de la population.

Enfin, le problème dont vous traitez ne peut avancer que si l'État et les autres administrations se donnent une cartographie des risques. Celle-ci n'existe pas. J'ai travaillé avec de grandes entreprises, dont EDF, et j'ai participé à ce processus, pour son volet sanitaire. Pas une grande entreprise aujourd'hui n'imagine sa survie sans cartographie des risques. EDF la mettait à jour tous les 6 mois, et le comité exécutif en discutait. Il n'y a pas d'équivalent pour l'État. Et pour parler de sécurité sociale écologique, il faut parler de cartographie des risques.

Le risque, la probabilisation de ce qui pourrait survenir, n'est donc pas un objet de politique publique. Une telle cartographie devrait relever de l'ensemble des ministères, pas seulement de celui de la santé. Il devrait être placé au niveau du Premier ministre, pour bénéficier de l'autorité nécessaire. Votre projet, qui répond à un constat que je partage, ne peut pas avancer s'il ne s'appuie pas sur cet outil.

**M. Jacques Reis.** – La médecine environnementale est consacrée à l'application des connaissances pour prendre en charge les patients, prévenir les maladies et apprécier l'impact de l'environnement sur la santé. Elle s'inscrit dans la suite du rapport de Jean-François Mattei, auquel William Dab a participé. Le concept a donc plus de 25 ans.

Vous mettez l'accent sur les cancers et les maladies cardiovasculaires : neurologue, je tiens à rappeler la place du cerveau et des maladies neurologiques et psychiatriques, qui sont à la première place des risques que nous courons et dont les coûts sont considérables. Le rapport du programme global de détection des maladies (GDD) en atteste au niveau international.

Le cerveau est notre organe le plus complexe. S'il ne peut se développer normalement, les dégâts sont irréversibles. Les expositions touchant les femmes enceintes et les enfants peuvent avoir des conséquences sur l'adulte, avec les maladies non communicables (MNC, ou NDC en anglais). Ces maladies relèvent du concept de l'origine développementale de la santé et des maladies (DOHaD). Cela aide à comprendre la pandémie actuelle de maladies chroniques, défi pour notre système de santé.

La formation des médecins dans ce domaine est quasi inexistante aujourd'hui. Depuis le premier PSE de 2004, il y a eu très peu d'initiatives. La faculté de médecine de Strasbourg a été la première à proposer ces enseignements, il y a une dizaine d'années. Il s'y est d'ailleurs récemment tenu une réunion sur le contenu de l'enseignement en santé et médecine environnementale, j'aurais aimé que vous y participiez. Santé et médecine environnementale sont deux aspects d'un problème majeur.

Aujourd'hui, nous intervenons après le constat d'une maladie. Or, poste majeur de dépense en termes de médicaments, il y a 15 millions de personnes hypertendues en France, plus sans doute 3 millions qui ne sont pas traitées, soit au total 18 millions d'habitants sur 67 millions. Cette hypertension artérielle prédispose entre autres à des accidents vasculaires

cérébraux : il y en a 150 000 cas par an, pour 40 000 décès chaque année. La cause est pourtant facile à traiter : il faut se limiter à un apport journalier de 2 grammes, contre 8 à 12 grammes par jour en moyenne pour les Français.

Le docteur Pierre Menneton, du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), a tenté d'attirer l'attention sur ce sujet, sans obtenir gain de cause. Le législateur devrait intervenir pour restreindre le sel ajouté dans les plats industriels. C'est un élément simple : le médecin constate les dégâts et les multiples conséquences de l'hypertension, et on peut faire de la prévention secondaire, par exemple avec un étiquetage mentionnant la quantité de sel.

Un autre exemple d'action utile du législateur serait la qualité des aliments. Ainsi, de nombreux pots pour bébés contiennent des résidus non négligeables de pesticides. Or, durant la période périnatale, il faut exposer le moins possible les enfants à des substances étrangères modifiant leur biologie, dont les perturbateurs endocriniens. À l'âge adulte, des maladies seront provoquées par cette consommation périnatale. Il en va de même pour la pollution de l'air et de l'eau : dans ces domaines, le législateur peut intervenir de façon primaire, plutôt que face à la maladie.

Votre rôle est déterminant. Une sécurité sociale préventive dépend de l'information des parties prenantes, de l'éducation des médecins et d'une action préventive qui n'est pas que secondaire, mais qui implique l'ensemble des parties prenantes. Par exemple, pour la pollution de l'air, il ne faut pas se limiter aux émissions individuelles, mais aussi inclure celles de l'industrie, de l'agriculture et des transports. Il est désespérant de constater l'existence de maladies neurodégénératives irréversibles, comme celle de Parkinson. C'est en agissant en amont qu'on pourra diminuer leur incidence.

**Mme Sylvie Znaty.** – Mon regard est issu du monde de l'entreprise. J'ai récemment pris la direction de la chaire Prévention des risques professionnels et environnementaux du CNAM, mais j'ai auparavant exercé chez Eiffage et Total. J'ai eu la chance d'œuvrer sur de grands projets, notamment de transport gazier ou des bâtiments complexes, de la conception à la mise en œuvre. Je peux témoigner de l'évolution de la santé des salariés : mon rôle était de prévenir les risques professionnels, de santé et l'impact des entreprises sur l'environnement, et de l'environnement sur les salariés.

Aujourd'hui, les entreprises sont trop contraintes par une stratégie de survie économique. Jacques Reis parlait de l'agroalimentaire, mais c'est valable dans de nombreux domaines : faut-il privilégier l'environnement et la santé des salariés ou la performance économique ? Le choix est difficile : le sel est excessivement présent dans les plats préparés parce qu'on a éduqué les goûts du consommateur. Un producteur qui ne mettrait plus de sel dans ses plats ferait faillite.

Les entreprises ont un grand rôle à jouer sur l'environnement. Celui-ci affecte déjà les salariés : on le voit avec les catastrophes naturelles, la pandémie et les infections alimentaires. Ainsi, le climat de travail manque souvent de sérénité, ce qui est accentué dans les entreprises dont on sait qu'elles polluent et gâchent des ressources.

On le voit moins dans nos pays riches, mais d'autres ont conscience de la rareté des choses, ne serait-ce que de l'eau. Il faut une logique de prévention, non de réparation. On répare la santé, même dans le monde du travail où l'on ne cherche pas à éviter la maladie.

Tels sont les axes à développer : introduire l'environnement dans le système de prévention, les cartographies.

On inclut facilement les accidents du travail et l'environnement, mais on ne les relie pas assez à la santé des salariés. La mission du CNAM est la formation tout au long de la vie : il y a des reconversions, des personnes qui veulent évoluer, mais aussi beaucoup de jeunes. C'est pourquoi nous développons la sensibilisation sur ces sujets, avec des éléments de négociation pour, une fois en entreprise, avoir des clés pour développer cette vision et aider les managers.

Il faut inclure l'environnement dans tous les cursus, ne serait-ce que par des modules légers. Ces sujets sont transverses à tous les systèmes et à tous les diplômes. C'est pas à pas qu'on fera évoluer les mentalités.

**M. Guillaume Chevrollier, président.** – Je vous remercie pour vos interventions complémentaires. Madame Znaty, vous étiez témoin dans vos précédentes fonctions de la santé des salariés. Avez-vous constaté une dégradation de celle-ci à mesure de la dégradation de l'environnement ? Vous avez évoqué les résidus de produits dans les aliments. Ceux produits en France répondent à de très nombreuses normes de contrôle. Des rapports du Sénat ont mis en exergue la qualité de l'alimentation française, sans même évoquer la filière biologique. Il doit y avoir une éducation à la santé alimentaire, mais c'est un autre sujet. Par ailleurs, vous n'avez pas évoqué le concept de « santé unique ». Quelle pourrait être sa mise en œuvre opérationnelle ?

**M. William Dab.** – Sur l'amélioration ou la dégradation de la santé des travailleurs, il est étonnant que, dans un pays comme la France, on ne puisse répondre à votre question. La seule source de données exhaustive est constituée des déclarations d'accidents du travail, qui sont obligatoires. On sait par ailleurs que les accidents mineurs sont massivement sous-déclarés. Donc la loi n'est pas respectée. Le nombre d'accidents déclarés, ceux qu'une entreprise ne peut cacher, stagne depuis dix ans. On constate des fluctuations, mais elles recourent celles de l'activité économique, comme en 2020. Le taux est inchangé, donc il n'y a aucun progrès visible au niveau macroscopique et national. Pour le reste, on dispose d'études partielles. Il n'existe aucune étude en France sur la variation du niveau de stress professionnel, aucun système de surveillance. Nous passons un tiers de notre vie à travailler, les expositions professionnelles sont à l'évidence un élément majeur de notre santé, mais c'est une déshérence, malgré la loi du 2 août 2021 qui a renforcé la prévention des risques de santé au travail. Elle rend obligatoire le document unique d'évaluation des risques, créé par le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001. Cependant, 50 % des entreprises, selon la dernière étude de la DRES, ne l'ont pas établi. La loi de 2021 relance cette obligation, propose sa numérisation, ce qui est une excellente initiative, mais on aurait pu aller plus loin en demandant que ce document, anonymisé, soit adressé chaque année à Santé publique France afin que ce dernier évalue l'exposition aux risques cancérigènes ou mutagènes, aux substances toxiques pour la reproduction, au bruit, aux solvants, etc.. Cela n'existe pas. Or, il est impossible de modifier ou d'améliorer un état qui n'est pas mesuré. On ne mesure pas la santé au travail en France. C'est un vrai problème de l'effectivité de la loi et de la norme.

Les normes alimentaires sont sévères, mais lorsqu'on regroupe les forces de la Direction générale de l'alimentation (DGAL), de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), des agences régionales de santé et même de l'Inspection du travail, cela fait peu de monde. La stratégie du « pas vu, pas pris » existe. Beaucoup de chefs d'entreprise ont des valeurs, heureusement, mais les contraintes

économiques et de concurrence, effrénées, évoquées par le professeur Znaty, et les faibles marges conduisent à chercher les réductions de coûts. La stratégie du « pas vu, pas pris » est donc tentante puisque la probabilité d'être contrôlé est très faible.

Le concept de « One health » est magnifique. Il est temps que l'homme réalise qu'il ne domine pas la nature, la faune et la flore, mais que notre santé et la santé animale comme la biodiversité sont liées. Cette interdépendance est désormais scientifiquement établie. Cela suppose une approche transversale mais difficile à appliquer dans un pays marqué par les structures napoléoniennes. Le choix de l'époque, d'intégrer les élites dans l'appareil d'État, a permis le développement économique et l'industrialisation de la France. Ces élites ont été performantes pour transformer des certitudes en force d'action.

Toutefois, le concept de « One health », comme celui de la sécurité sociale écologique, est de savoir comment gérer l'incertitude. Sur la plupart des sujets évoqués, on ne connaît pas la ou les causes de la maladie de Parkinson, on a des hypothèses : les pesticides jouent-ils un rôle ? C'est une plausibilité épidémiologique. Est-ce une causalité établie de façon dure ? Non. J'ai travaillé sur le dossier du chlordécone, en présidant le conseil scientifique mis en place conjointement en juin 2008 par l'Institut de veille sanitaire (InVS) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), et lancé des études lorsque j'étais directeur général de la santé. Est-ce que la causalité du chlordécone sur le cancer de la prostate relève de la preuve épidémiologique ? La réponse est non. Le chlordécone est pourtant devenu une maladie professionnelle, ce qui n'est pas choquant.

La question est désormais de savoir quelle gouvernance de l'incertitude nous allons inventer. Les ingénieurs n'ont pas de culture probabiliste, contrairement à ceux formés par le Cnam. Ils bénéficient de 240 heures de formation sur les outils de quantification des risques. Les grandes écoles d'ingénieurs sont dominées par une culture déterministe. J'ai collaboré à l'École des Mines. On y apprend à dimensionner l'évènement maximum qui peut survenir, et à adapter l'action en fonction de ce scénario. Sauf que ce scénario, couplé au principe de précaution dont on ne sait pas vraiment où il commence et où il s'arrête, quand bien même j'en suis un des défenseurs, rencontre une logique économique. Quelle est la part de la richesse que nous souhaitons consacrer à la sécurité ? La question de la gestion scientifique et démocratique de l'incertitude est cruciale dans le monde actuel, car ce dernier fabrique des incertitudes comme jamais auparavant. Regardez les nanotechnologies, les smartphones que peu d'entre nous utilisaient il y a dix ans. On n'a pas achevé d'évaluer le niveau d'ondes radiotéléphonique auquel nous sommes exposés, d'évaluer la 2G, on évalue la 3G, les études sur la 4G commencent juste et on passe déjà à la 5G ! Entre les capacités technologiques et notre capacité d'évaluer les risques, il existe un écart abyssal. C'est une grande difficulté. Si on rajoute la complexité du concept de « One health », il faut se demander si l'on dispose des capacités scientifiques pour mesurer ces enjeux. Elles existent mais ne sont pas encore organisées pour évaluer de tels enjeux.

Enfin, le « One health » ne peut être évalué dans un cadre strictement national. Cela n'a pas de sens. La question derrière est de la gouvernance mondiale des risques pour la santé. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) est une agence intergouvernementale de l'ONU dénuée de pouvoirs, dont le directeur général est chargé de mettre en œuvre les résolutions décidées par les États dans le cadre de l'assemblée mondiale de la santé. Il n'a pas de pouvoir, contrairement à l'OMC qui dispose d'un pouvoir de sanction. Lorsqu'une entreprise ne respecte pas les règles de la concurrence, l'OMC peut la sanctionner. L'OMS ne dispose pas d'un pouvoir équivalent. Le « One health » fera donc l'objet de colloques stimulants mais n'aura pas de traduction concrète. Toutefois, il faudrait créer une

communauté scientifique autour de ce concept, former nos étudiants et les élus pour transférer ce savoir en action pratique. La France pourrait jouer un rôle pionnier et modèle.

**Mme Mélanie Vogel, rapportrice.** – Vous pointez l’absence d’outils d’évaluation des risques, ce qui empêche l’élaboration de politiques de prévention, en proposant de cartographier les risques. Quelles sont vos recommandations pour mieux connaître ces risques ? Vous proposez que les entreprises communiquent aux autorités publiques l’exposition de leurs salariés à certains polluants, au bruit, au risque climatique. Comment voyez-vous ce dispositif ? Vous évoquez la formation insuffisante des médecins à la santé environnementale. Quel est concrètement le contenu de leur formation ? Je suis allergique, j’ai été testé pour certains fruits ou légumes, mais jamais le corps médical ne s’est demandé si je pouvais être sensible à certains pesticides. M. Reis propose de mener des politiques ambitieuses de santé publique pour lutter contre la pollution de l’air qui cause 40 000 décès annuels, mais peut-on connaître la part des causes environnementales de la mortalité française ? C’est le législateur qui pourrait intervenir pour fixer une norme maximale de teneur en sel, notamment pour les produits préparés. Enfin, s’agissant des salariés qui travaillent dans des entreprises qui concourent au réchauffement climatique, existe-t-il des études sur leur écoanxiété ? Quelle est la part des salariés travaillant dans des secteurs particulièrement polluants, dommageables pour l’environnement, et qui souhaitent se reconverter ?

**M. Jacques Reis.** – J’ai mis en place à l’université de Strasbourg un enseignement sur la santé environnementale dont le fil rouge est de comprendre la notion d’environnement, son action sur l’homme et sa physiologie, l’adaptation de l’homme au changement des milieux naturels, les allergies, les maladies neurologiques comme le prion. Il est absolument indispensable que les étudiants en médecine aient des connaissances sociologiques, géographiques et juridiques sur la santé environnementale.

Les allergies augmentent. Le professeur Frédéric de Blay enseigne, à Strasbourg, cette spécialité. Il existe des allergies croisées. C’est un sujet environnemental et un challenge pour les industries pharmaceutiques pour développer des médicaments. S’agissant de la pollution de l’air, les mesures sont fondées sur une méthodologie épidémiologique, qui s’appelle la part attribuable et permet de mesurer ces estimations selon les paramètres introduits. On autopsie rarement un patient parce qu’il est décédé de la pollution de l’air. C’est un élément qui contribue à un moment donné à un décès dont les causes sont multiples avec un facteur déclenchant.

Le sel est un problème de santé publique et une donnée culturelle, car il n’existe aucune recette de cuisine traditionnelle sans sel qui s’ajoute aux doses naturellement contenues dans les aliments. Les comportements industriels d’addition de sel existent. En revanche, il n’existe pas d’indicateur physiologique de détecteur de sel et on peut rapidement s’en déshabituer, en trois ou quatre semaines.

**M. William Dab.** – Je précise que toutes les maladies ont une cause environnementale à l’exception des maladies intégralement génétiques, qui sont rares. Dans le *Que sais-je ?* sur santé et environnement, que j’ai rédigé et mis à jour récemment, je compile les données françaises et internationales permettant d’évaluer ce fardeau. On sait qu’il est du même ordre de grandeur que l’action du corps médical : une partie des maladies est génétique, une partie est comportementale, une autre tient au système de soin, une dernière est environnementale, dans des proportions, s’agissant des deux dernières, de 15 à 20 %. On ne peut être plus précis actuellement. Établir une cartographie des risques représente 60 heures

de cours au CNAM. Le véritable problème n'est pas le comment mais qui est en charge. Il faut auditionner les assureurs qui ne peuvent tarifier les risques qu'avec leur cartographie, et les réassureurs, sont les meilleurs évaluateurs. Swiss Re dispose d'un département d'évaluation des risques sans équivalent dans la sphère publique. On sait utiliser les méthodes, on dispose des instruments adéquats, mais qui donne l'impulsion et qui le fait parmi les médecins, épidémiologistes, statisticiens, informaticiens, spécialistes des datas ? Qui organise ces compétences ?

**Mme Sylvie Znaty.** – Sur l'éco-anxiété dans les entreprises polluantes, il n'existe pas de données chiffrées immédiatement disponibles. Qui mesure la santé des salariés en dehors d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ? Grâce à la pandémie et la prise de conscience, on commence à quantifier l'absentéisme, l'impact du présentiel, la réduction des déplacements notamment en avion. Mais comment mesurer l'impact sur la santé ? Par la mesure de la pression artérielle ? Qui y procède ? En théorie, la médecine du travail, avec une visite, brève, tous les deux ans... Comment mesurer l'évolution d'une éco-anxiété dans de telles conditions ?

**Mme Micheline Jacques.** – Cette pandémie a modifié les conditions de travail dans les entreprises. Peut-on mesurer le stress au travail ? De nombreux salariés ont quitté les villes pour chercher un cadre de travail plus agréable. C'est une amorce de réflexion. Les médecins du travail interviennent quand un salarié présente des éléments de stress, mais l'accompagnement devrait être revu.

Les plus fervents défenseurs de l'environnement manifestent tout en filmant avec leurs smartphones et en utilisant les réseaux sociaux. Il faut trouver un équilibre et une cohérence. Les jeunes sont de plus en plus éduqués à l'environnement.

Je suis sénateur de Saint-Barthélemy, petite île des Caraïbes sans agriculture, qui n'est qu'un rocher. Nous créons cependant une chambre d'agriculture, car des jeunes ont des initiatives de développement de l'agriculture biologique. C'est une amorce pour les générations futures.

**Mme Sylvie Znaty.** – Il ne s'est jamais autant vendu de gallinacés que pendant la pandémie. On a vécu des crises majeures, comme des guerres, alors que les individus faisaient attention à leur consommation, puis une grande expansion économique. La pandémie nous fait revenir aux valeurs essentielles et nous conduit à nous préoccuper davantage de notre santé.

**Mme Martine Berthet.** – Beaucoup de réformes récentes prennent en considération les problématiques évoquées : la mise en place dans les entreprises de la responsabilité sociale et environnementale (RSE), la modernisation du document unique d'évaluation des risques dans la réforme de la santé au travail, la prise de conscience des excès en sucre et en sel dans la restauration collective, notamment celle des enfants, les plans territoriaux pour l'air ou l'alimentation locale mis en place par les intercommunalités. Tous ces éléments participent à l'amélioration de la santé. En voit-on déjà les effets ? Les nouvelles technologies, comme les téléphones portables, compensent négativement ces avancées. On ne peut revenir en arrière mais perçoit-on les effets de ces mesures ?

**M. William Dab.** – Nous ne prôtons pas la régressivité, mais reconnaissons que nous fabriquons des technologies à un rythme plus rapide que l'évolution de notre système d'évaluation des risques. Ce décalage crée de l'incertitude. On pourrait imaginer réduire ce

hiatus. Il existe beaucoup de résistance ou de réticence, pour les OGM ou les pesticides, qui viennent de l'absence de données. Comment accepter un risque sans connaître sa mesure ?

Il faut développer une culture de résultats, pas de moyens. Le PNSE-4 est intelligent, mais ses indicateurs ciblent les moyens. Il faut disposer d'une logique de résultats : quel est le niveau d'exposition au risque, à la maladie, jusqu'où faut-il le diminuer ? Tant qu'on ne dispose pas d'une ingénierie de planification qui couvre jusqu'aux indicateurs de résultats, il existera un écart important entre l'ambition affichée et le résultat. L'asthme est la plus grande des maladies liées à l'environnement et n'a pas diminué depuis le premier PNSE et a même légèrement augmenté. Il serait facile d'avoir un traceur, des sujets représentatifs d'un certain domaine, dans l'état d'esprit de la loi de 2004. On pourrait disposer de sentinelles de la santé environnementale. Mais à qui confier leur gestion ? À Santé publique France, qui a perdu 80 postes en quatre ans ? L'État doit réfléchir à l'adéquation entre les missions et les moyens. Toute entreprise privée le fait, sous peine de faire faillite. L'État s'en dispense. Soit on entre dans une logique de résultat, soit on reste gouvernés par le ministère des Finances. On a besoin de tenir les comptes publics, mais ceux-ci doivent-ils être au service des résultats ou l'inverse ? J'ai négocié un budget général de la santé avec Bercy. On met les politiques publiques au service des comptes publics. Ne devrait-on pas faire l'inverse ? Cela ne veut pas dire ouvrir les robinets et dépenser n'importe comment, ou de s'affranchir des questions de dette publique et de soutenabilité. Mais à un moment donné, qui est prioritaire : le résultat que permet d'obtenir la richesse publique ou l'inverse ? Il n'est pas étonnant qu'on ne puisse répondre à vos questions. Il existe d'énormes efforts des associations ou des collectivités territoriales mais on est incapables de les soutenir ou de les encourager faute de pouvoir mesurer les progrès accomplis. Quand on traite un cancer ou un problème neurologique, on doit pouvoir montrer au patient les progrès accomplis dans la lutte contre la maladie. La médecine n'a pu avancer que parce qu'elle mesurait. On a les compétences et l'intelligence nécessaires, il faut une volonté politique pour agir.

**M. Guillaume Chevrollier, président.** – Je vous remercie de votre intervention.

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

*La réunion est close à 18 h 40.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 7 FÉVRIER ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 8 février 2022**

*À 15 heures*

Salle n° 216 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 394 (2021-2022) sur le projet de loi n° 350 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture (M. Laurent Duplomb, rapporteur)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Mercredi 9 février 2022**

*À 9 heures*

Salle n° 213 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 398 (2021-2022) sur la proposition de loi n° 364 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à encourager l'usage du contrôle parental sur certains équipements et services vendus en France et permettant d'accéder à Internet (Mme Sylviane Noël, rapporteure)

- Examen du rapport de Mme Anne-Catherine Loisier et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 320 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales ;

*Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) : Lundi 7 février 2022, à 12 heures*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de l'éventuelle commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à encourager l'usage du contrôle parental sur certains équipements et services vendus en France et permettant d'accéder à internet ;

## Commission des affaires étrangères

**Mardi 8 février 2022**

*À 15 heures*

Salle Médicis et en téléconférence

- Audition de M. Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission européenne chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective, sur le Brexit (en commun avec la commission des affaires européennes).

*À 16 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées.

**Mercredi 9 février 2022**

*À 9 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission sur :

- le projet de loi n° 415 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces, et le projet de loi n° 416 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar relatif au statut de leurs forces (Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteur) ;
- le projet de loi n° 325 (2021-2022) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar établissant un partenariat relatif à la sécurité de la Coupe du Monde de football de 2022 (M. Olivier Cadic, rapporteur) ;
- le projet de loi n° 418 (2021-2022) autorisant la ratification de la convention relative à la nationalité entre la République française et le Royaume d'Espagne (Mme Vivette Lopez, rapporteur).

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

- Désignation des membres de la délégation du Sénat pour la Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

*À 10 h 15*

Salle René Monory et en téléconférence

- Audition de M. Eric Danon, ambassadeur de France en Israël.

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 8 février 2022**

*À 15 h 30*

Salle n° 213 et en téléconférence

- Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 (rapporteurs : Mme Chantal Deseyne, M. Olivier Henno et Mme Michelle Meunier) : Audition1 de Mme Alice Desbiolles, médecin de santé publique

**Mercredi 9 février 2022**

*À 9 heures*

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 (rapporteurs : Mme Chantal Deseyne, M. Olivier Henno et Mme Michelle Meunier) :

- Audition de M. Fabrice Lenghart, directeur et Mme Charlotte Geay, chef du lab innovation et évaluation en santé, de la Drees

- Audition commune de MM. Nicolas Berrod, journaliste, Germain Forestier, chercheur et Guillaume Rozier, fondateur de Covid-tracker

- Audition du Pr Alain Fischer, président du Conseil d'orientation sur la stratégie vaccinale

- Examen, en nouvelle lecture, des amendements de séance sur les propositions de loi organique et ordinaire relatives aux lois de financement de la sécurité sociale (n°s 411 et 412, 2021-2022)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de séance sur ces deux textes : Lundi 7 février, à 12 heures*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 9 février 2022**

*À 8 h 30*

Salle Clemenceau et en téléconférence

-°Examen, en deuxième lecture, du rapport et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 410 (2021-2022), modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (M. Jean-Claude Anglars, rapporteur)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 7 février 2022 à 12 heures*

- Examen du rapport et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 40 (2021-2022) présentée par Didier Mandelli et plusieurs de ses collègues, visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés (M. Jean-Claude Anglars, rapporteur)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : Lundi 7 février 2022 à 12 heures*

*Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement du Sénat)*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

À 9 h 30

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

-°Audition de M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports

- Table ronde avec des nouveaux entrants sur l'ouverture du secteur ferroviaire, quel bilan ?

À 16 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

-°Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

### **Commission de la culture**

**Mercredi 9 février 2022**

À 9 heures

Salle n° 245 et en téléconférence

- Examen du rapport et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 395 (2021-2022.) relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites (procédure accélérée).

*Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 7 février à 12 heures*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Commission des finances**

**Mercredi 2 février 2022**

À 9 h 45

Salle Médicis et en téléconférence

- Contrôle budgétaire – communication de M. Bernard DELCROS, rapporteur spécial, sur le suivi des recommandations du rapport Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte

À 10 h 30

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Éric LOMBARD, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 9 février 2022**

À 9 h 30

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation ;

- Examen du rapport de Mme Marie Mercier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 409 (2021-2022), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative au choix du nom issu de la filiation ;

*Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 7 février 2022, à 12 heures*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

À 10 h 30

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Denis Combrexelle, président du comité de liaison Covid, sur le déroulement de la campagne présidentielle

À 14 heures

Salle Médicis et en téléconférence

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, sur l'organisation des élections présidentielle et législatives

**Commission des affaires européennes**

**Mardi 8 février 2022**

*À 15 heures*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission européenne chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective, sur la nouvelle relation euro-britannique, en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

**Jeudi 10 février 2022**

*À 9 heures*

Salle n° 245 et en téléconférence

- Proposition de directive COM(2020) 682 final relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne : communication de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey

- Proposition de directive du Conseil COM(2021) 817 final relative aux ventes hors taxes du côté français du tunnel sous la Manche : avis politique de MM. Jean François Rapin et Patrice Joly

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'aménagement du Rhône**

**Jeudi 10 février 2022**

*À 10 h 30*

Salle n° 216 – Sénat

- Nomination du Bureau

- Désignation des Rapporteurs

- Examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi restant en discussion

**Commission d'enquête « afin de mettre en lumière les processus ayant permis ou pouvant aboutir à une concentration dans les médias en France, et d'évaluer l'impact de cette concentration sur la démocratie »**

**Jeudi 10 février 2022**

*À 10 h 30*

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition commune de :

- . M. Gautier Picquet, président de l'union des entreprises de conseil et achat media
- . M. David Leclabart, co-président de l'association des agences conseils en communication
- . M. Jean-Luc Chetrit, directeur général de l'union des marques

*À 14 heures*

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

*À 14 heures :*

- Audition de M. Laurent Solly, directeur général de Facebook France

*À 15 h 30 :*

- Audition de M. Alain Weill, ancien président-directeur général d'Altice France

**Vendredi 11 février 2022**

*À 10 heures*

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

*À 10 heures :*

- Audition de M. Sébastien Missoffe, directeur général de Google France

*À 11 h 30 :*

- Audition commune de :

- . M. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques d'Amazon France
- . M. Thomas Spiller, vice-président chargé des affaires gouvernementales de The Walt Disney Company, EMEA
- . M. Philippe Coen, directeur des affaires juridiques de The Walt Disney Company, France & CEE
- . Mme Marie-Laure Daridan, directrice des affaires publiques de Netflix France

**Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques**

**Mardi 9 février 2022**

*À 16 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo.

- Table ronde des écoles du service public :

. M. Laurent Chambaud, directeur de l'École des hautes études en santé publique (EHESP) ;

. M. Éric Labaye, Président de l'École Polytechnique ;

. Mme Maryvonne Le Brignonen, directrice de l'Institut national du service public (INSP) ;

. M. Mathias Vicherat, directeur de Sciences Po Paris

- Table ronde des syndicats de la fonction publique :

. M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA fonction publique ;

. Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT fonction publique ;

. M. Sébastien Naudy, représentant de la Fédération CGT des services publics

**Mission commune d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités**

**Jeudi 10 février 2022**

*À 10 h 30*

Salle n° 216 et en téléconférence

Captation vidéo

- Table ronde sur le thème : « Le variant Omicron, et après ? », en présence des intervenants suivants :

. Pr. Éric Caumes, infectiologue à l'hôpital de l'Hôtel-Dieu à Paris ;

. Mme Vittoria Colizza, épidémiologiste, directrice de recherche à l'Institut Pierre Louis d'épidémiologie et de santé publique (Inserm / Médecine Sorbonne université) ;

. Pr. Bruno Lina, virologue, chef de service à l'Institut des agents infectieux du Centre hospitalier universitaire de Lyon et membre du Conseil scientifique Covid-19.

**Mission d'information sur le thème : « Comment redynamiser la culture citoyenne ? »**

**Mardi 8 février 2022**

*À 15 heures*

Salle ½ Clemenceau côté écran et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Emmanuelle Peres, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse

**Mercredi 9 février 2022**

*À 13 h 45*

Salle n° 263 et en téléconférence

- Échange de vues : bilan d'étape des travaux de la mission.

*À 16 h 30*

Salle n° 216 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et Mme Sarah El Haïry, secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de la jeunesse et de l'engagement.

**Mission d'information sur le thème : « La judiciarisation de la vie publique : une chance pour l'État de droit ? Une mise en question de la démocratie représentative ? Quelles conséquences sur la manière de produire des normes et leur hiérarchie ? »**

**Mardi 8 février 2022**

*À 14 h 45*

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. André Potocki, conseiller honoraire à la Cour de cassation, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme, président de la commission de réflexion sur la « Cour de cassation 2030 »

*À 16 heures*

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

5834

À 17 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Bernard Stirn, président de section honoraire au Conseil d'État, membre de l'Institut

**Mission d'information sur « L'exploration, la protection et l'exploitation des fonds marins : quelle stratégie pour la France ? »**

**Mardi 8 février 2022**

À 16 heures

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Olivier Guyonvarch, ambassadeur de France en Jamaïque, Représentant permanent auprès de l'Autorité internationale des fonds marins.

**Mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche / innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »**

**Mardi 8 février 2022**

À 15 heures

Salle 67 et en téléconférence

Captation vidéo

À 15 heures :

- Audition conjointe de M. El-Mouhoub Mouhoud, président de l'université Paris Dauphine – PSL (en téléconférence) et de M. Nicolas Glady, directeur de Télécom Paris

À 16 h 30 :

- Audition de M. Gilles Babinet, co-président du Conseil national du numérique (en téléconférence)

**Mercredi 9 février 2022**

À 17 heures

Salle n°245 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Clarisse Angelier, déléguée générale de l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT), de M. Pierre Bitard, conseiller de la déléguée générale sur les activités Europe et FutuRIS de l'ANRT et de M. Dominique Vernay, président du groupe de travail recherche partenariale de l'ANRT

**Jeudi 10 février 2022**

*À 10 h 30*

Salle n°261 et en téléconférence

Captation vidéo

*À 10 h 30 :*

- Audition de M. Pierre-Franck Chevet, président et de Mme Nathalie Alazard-Toux, directrice du centre de résultats Développement industriel de l'IFP Énergies nouvelles (en téléconférence)

*À 11 h 30 :*

- Audition de M. Jean Delalandre, délégué général et de M. Philippe Bouquet, secrétaire général du Comité Richelieu (en téléconférence)

*À 14 h 30*

Salle n°263 et en téléconférence

Captation vidéo

*À 14 h 30 :*

- Table ronde en présence de :

- Mme Caroline Dreyer, présidente du réseau SATT

- M. Xavier Apolinarski, président de la SATT Paris Saclay

- M. Alain Duprey, directeur général de l'Association des Instituts Carnot

*À 16 h 30 :*

- Audition de M. Philippe Baptiste, président-directeur général du Centre national d'études spatiales (CNES)

**Mission d'information sur le thème : « Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXIème siècle »**

**Mercredi 9 février 2022**

*À 17 heures*

Salle n°131 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Nathalie FOURCADE, secrétaire générale du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), de MM. Dominique LIBAULT, président du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), et Rémi PELLET, professeur de droit à l'université de Paris et à Sciences Po Paris, et d'un représentant de la direction générale du Trésor sur le thème : « Face au changement climatique, quel financement pour la sécurité sociale du 21e siècle ? »