

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>5845</b>
• <i>Énergie, climat, transports - Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Communication.....</i>	<i>5845</i>
• <i>Politique spatiale - Audition de M. Philippe Baptiste, président-directeur général du Centre national d'études spatiales (CNES) .....</i>	<i>5858</i>
• <i>Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>5867</i>
• <i>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 – Examen des motions et amendements de séance .....</i>	<i>5877</i>
• <i>Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire .....</i>	<i>5881</i>
• <i>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 – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire.....</i>	<i>5881</i>
• <i>Désignation de membres de missions d'information .....</i>	<i>5881</i>
• <i>Proposition de nomination aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution - Désignation d'un rapporteur.....</i>	<i>5882</i>
• <i>Proposition de loi visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>5883</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	 <b>5889</b>
• <i>Nouvelle relation euro-britannique – Audition de M. Maroš Šefčovič, vice-président de la Commission européenne chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>5889</i>
• <i>Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées (sera publié ultérieurement) .....</i>	<i>5889</i>
• <i>Projets de loi 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 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État du Qatar relatif au statut de leurs forces – Examen des rapports et des textes de la commission.....</i>	<i>5889</i>

- *Projet de loi 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 – Examen du rapport et établissement du texte de la commission.....* 5892
- *Projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à la nationalité entre la République française et le Royaume d'Espagne – Examen du rapport et établissement du texte de la commission.....* 5896
- *Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) – Désignation des membres .....* 5898
- *Audition de M. Eric Danon, ambassadeur de France en Israël (sera publié ultérieurement .....* 5898

## **COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 5899**

- *Hommage à un commissaire décédé .....* 5899
- *Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de Mme Alice Desbiolles, médecin de santé publique.....* 5899
- *Mission d'information sur le contrôle des Ehpad – Échange de vues, désignation des rapporteurs de la mission et demande d'octroi à la commission des affaires sociales des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête.....* 5919
- *Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de M. Fabrice Lenglard, directeur, et de Mme Charlotte Geay, chef du lab innovation et évaluation en santé, de la Drees (sera publié ultérieurement) .....* 5922
- *Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition de MM. Nicolas Berrod, journaliste, Germain Forestier, chercheur, et Guillaume Rozier, fondateur de CovidTracker (sera publié ultérieurement) .....* 5922
- *Mission d'information sur l'adéquation du passe vaccinal à l'évolution de l'épidémie de covid-19 – Audition du Pr Alain Fischer, président du Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale (sera publié ultérieurement).....* 5922
- *Pétition sur les effets secondaires des vaccins et la pharmacovigilance – Demande de saisine de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (sera publié ultérieurement).....* 5923

## **COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 5925**

- *Bilan et perspectives du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique – Audition .....* 5925
- *Hommage à Olivier Léonhardt .....* 5941
- *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Examen d'un amendement au texte de la commission mixte paritaire.....* 5942

- *Projet de loi 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 (deuxième lecture) – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 5942
- *Proposition de loi visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 5950
- *Audition de M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports.....* 5959
- *« L'ouverture du secteur ferroviaire, quel bilan ? » – Audition avec des nouveaux entrants (sera publié ultérieurement).....* 5970
- *Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.....* 5970

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 5985**

- *Projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 5985

**COMMISSION DES FINANCES..... 5995**

- *Contrôle budgétaire – Suivi des recommandations du rapport Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte – Communication (sera publié ultérieurement).....* 5995
- *Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.....* 5995

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE..... 6011**

- *Proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 6011
- *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – Examen des amendements de séance au texte de la commission mixte paritaire.....* 6011
- *Proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6013
- *Déroulement de la campagne présidentielle – Audition de M. Jean-Denis Combrexelle, président du comité de liaison Covid.....* 6026
- *Organisation des élections présidentielle et législatives – Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté.....* 6034

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE ..... 6043**

- *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 ..... 6043*
- *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 ..... 6080*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'INFLUENCE CROISSANTE DES CABINETS DE CONSEIL PRIVÉS SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES ..... 6085**

- *Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé ..... 6085*
- *Audition des écoles du service public, autour de MM. Laurent Chambaud, directeur de l'École des hautes études en santé publique (EHESP), Éric Labaye, président de l'École polytechnique, Mme Maryvonne Le Brignonen, directrice de l'Institut national du service public (INSP) et M. Mathias Vicherat, directeur de Sciences Po Paris (sera publié ultérieurement) ..... 6104*
- *Audition des syndicats de la fonction publique, autour de M. Luc Farré, secrétaire général de l'UNSA fonction publique, Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT fonction publique et M. Sébastien Naudy, représentant de la Fédération CGT des services publics (sera publié ultérieurement) ..... 6104*

**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 » ..... 6105**

- *Audition de Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente de France Télévisions, Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France, et M. Bruno Patino, président d'Arte .... 6105*
- *Audition de M. Gilles Sacuto, président du Syndicat des producteurs indépendants (SPI) ..... 6123*
- *Audition de M. Thomas Rabe, président-directeur général du groupe Bertelsmann ..... 6129*
- *Audition de M. Maxime Saada, président du directoire de Canal+ ..... 6139*
- *Audition M. François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre ..... 6157*
- *Audition de MM. Gautier Picquet, président de l'union des entreprises de conseil et achat media, David Leclabart, co-président de l'association des agences conseils en communication, Jean-Luc Chetrit, directeur général de l'union des marques (sera publié ultérieurement) ..... 6170*
- *Audition de M. Laurent Solly, directeur général de Facebook France (sera publié ultérieurement) ..... 6171*
- *Audition de M. Alain Weill, ancien président-directeur général d'Altice France (sera publié ultérieurement) ..... 6171*

- *Audition de M. Sébastien Missoffe, directeur général de Google France (sera publié ultérieurement)..... 6171*
- *Audition de MM. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques d'Amazon France, Thomas Spiller, vice-président chargé des affaires gouvernementales de The Walt Disney Company, EMEA, Philippe Coen, directeur des affaires juridiques de The Walt Disney Company, France & CEE, Mme Marie-Laure Daridan, directrice des relations institutionnelles de Netflix France (sera publié ultérieurement) ..... 6172*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA SITUATION DE L'HÔPITAL ET LE SYSTÈME DE SANTÉ EN FRANCE..... 6173**

- *Audition de M. Jean-Yves Grall, président du collège des directeurs généraux d'agences régionales de santé..... 6173*
- *Audition de Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute Autorité de santé..... 6184*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION DESTINÉE À ÉVALUER LES EFFETS DES MESURES PRISES OU ENVISAGÉES EN MATIÈRE DE CONFINEMENT OU DE RESTRICTIONS D'ACTIVITÉS ..... 6193**

- *« Le variant Omicron, et après ? » – Audition du Pr. Éric Caumes, infectiologue à l'hôpital de l'Hôtel-Dieu à Paris, de Mme Vittoria Colizza, épidémiologiste, directrice de recherche à l'Institut Pierre Louis d'épidémiologie et de santé publique (Inserm/Médecine Sorbonne université) et du 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 ..... 6193*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE ..... 6195**

- *Audition de M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports ..... 6195*
- *Audition de Madame Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes..... 6202*
- *Audition de Mme Anne Muxel, sociologue, directrice de recherches en sociologie et en sciences politiques au CNRS (CEVIPOF-Sciences Po) ..... 6211*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE ..... 6221**

- *Audition de Mme Florence Gérard-Chalet, directrice générale de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (ÉPIDE), et M. François-Xavier Pourchet, directeur général adjoint ..... 6221*
- *Rencontre avec de jeunes volontaires du service civique accompagnés par Madame Marie Trellu-Kane, présidente d'Unis-Cité..... 6231*
- *Audition de Mme Emmanuelle Peres, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse (sera publié ultérieurement) ..... 6241*
- *Échange de vues – Bilan d'étape des travaux de la mission (sera publié ultérieurement)..... 6242*

- *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 (sera publié ultérieurement)..... 6242*
- *Audition de M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences-Po (CEVIPOF) (sera publié ultérieurement)..... 6242*

**MISSION D'INFORMATION SUR « L'EXPLORATION, LA PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? » ..... 6243**

- *Audition de M. Olivier Guyonvarch, ambassadeur de France en Jamaïque, représentant permanent auprès de l'Autorité internationale des fonds marins (sera publié ultérieurement)... 6243*

**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 ? »..... 6245**

- *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 » (sera publié ultérieurement)..... 6245*
- *Audition de M. Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État (sera publié ultérieurement)..... 6245*
- *Audition de M. Bernard Stirn, président de section honoraire au Conseil d'État, membre de l'Institut (sera publié ultérieurement)..... 6245*

**Mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche - innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française » ..... 6247**

- *Audition de M. Thierry Coulhon, président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres)..... 6247*
- *Audition de MM. El-Mouhoub Mouhoud, président de l'université Paris Dauphine – PSL et Nicolas Glady, directeur de Télécom Paris (sera publié ultérieurement) ..... 6254*
- *Audition de M. Gilles Babinet, co-président du Conseil national du numérique (sera publié ultérieurement)..... 6254*
- *Audition de Mme Clarisse Angelier, déléguée générale de l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT), MM. Pierre Bitard, conseiller de la déléguée générale sur les activités Europe et FutuRIS de l'ANRT et Dominique Vernay, président du groupe de travail recherche partenariale de l'ANRT (sera publié ultérieurement) ..... 6254*
- *Audition de M. Pierre-Franck Chevet, président et Mme Nathalie Alazard-Toux, directrice du centre de résultats Développement industriel de l'IFP Énergies nouvelles (sera publié ultérieurement)..... 6255*

- *Audition de MM. Jean Delalandre, délégué général et Philippe Bouquet, secrétaire général du Comité Richelieu (sera publié ultérieurement) ..... 6255*
- *Audition de Mme Caroline Dreyer, présidente du réseau SATT, MM. Xavier Apolinariski, président de la SATT Paris Saclay et Alain Duprey, directeur général de l'Association des Instituts Carnot (sera publié ultérieurement)..... 6255*
- *Audition de M. Philippe Baptiste, président-directeur général du Centre national d'études spatiales (CNES) (sera publié ultérieurement) ..... 6255*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE THÈME « PROTÉGER ET ACCOMPAGNER LES INDIVIDUS EN CONSTRUISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE ÉCOLOGIQUE DU XXI<sup>E</sup> SIÈCLE » ..... 6257**

- *« Face au changement climatique, quel financement pour la sécurité sociale du XXI<sup>e</sup> siècle ? » – Audition de Mme Nathalie Fourcade, secrétaire générale du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), 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 (sera publié ultérieurement)..... 6257*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 14 FÉVRIER ET À VENIR ..... 6259**





## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 25 janvier 2022

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Énergie, climat, transports - Paquet « Ajustement à l'objectif 55 » – Communication**

**M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes.** –Le Sénat est saisi d'un ensemble de textes européens que l'on désigne comme le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » : il s'agit d'une dizaine de textes présentés par la Commission européenne, le 14 juillet 2021, pour mettre en œuvre la « loi européenne sur le climat ». Ce paquet sera l'un des axes importants de la présidence française du Conseil de l'Union européenne qui vient de s'ouvrir pour six mois.

Les textes qui seront finalement adoptés au niveau européen auront des conséquences majeures pour nos entreprises et nos concitoyens. C'est pourquoi il est essentiel que le Sénat fasse connaître sa position sur ces propositions de la Commission européenne dont l'examen a débuté au Conseil des ministres de l'Union européenne et parallèlement au Parlement européen. Ces négociations vont s'accélérer durant ce semestre où la France préside ce Conseil : pour pouvoir peser sur ces négociations, le Sénat doit rapidement adopter une résolution européenne portant sur le contenu de ce paquet, au risque sinon d'arriver après la bataille.

La résolution européenne indiquera au Gouvernement les orientations politiques auxquelles tient le Sénat et signalera les points durs à tenir au long de la négociation des textes proposés par la Commission ; cette négociation va, d'abord, se faire entre les Vingt-Sept au sein du Conseil, puis, une fois l'accord politique trouvé au Conseil et les positions du Parlement européen connues, entre le Conseil et le Parlement européens, dans le cadre des trilogues. La suspension des travaux parlementaires fin février resserre encore la contrainte de calendrier.

Le paquet de textes « Ajustement à l'objectif 55 », que j'appellerai par commodité « Paquet 55 », est construit d'une manière qui appelle le Sénat à se positionner sur l'ensemble des textes qu'il contient, car ils présentent entre eux des interactions – et c'est leur conjonction qui doit permettre à l'Union européenne de se conformer à ses objectifs climatiques : réduire d'ici 2030 les émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % par rapport à 1990 et atteindre la neutralité climatique d'ici 2050. Le Conseil lui-même refuse de scinder la négociation qui est donc prévue sur l'ensemble du paquet, même si ce dernier touche à divers sujets : énergie, transports, logement, utilisation des terres, qui ressortent de plusieurs de nos commissions permanentes. Nous l'avons bien mesuré, la semaine dernière, en commission des affaires européennes, en entendant nos deux rapporteurs, Marta de Cidrac et Jean-Yves Leconte, présenter l'architecture d'ensemble du paquet. Notre commission des affaires européennes avait déjà entrepris de se pencher sur le sujet. C'est pourquoi j'ai proposé à Sophie Primas et à Jean-François Longeot, respectivement présidente de la commission des affaires économiques et président de la commission de l'aménagement du

territoire et du développement durable, une méthode de travail qui nous conduit à tenir cette réunion conjointe entre nos deux commissions, comme se tiendra demain une réunion commune entre la commission des affaires européennes et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

L'objectif est de permettre à ces deux commissions, par la voie du binôme de rapporteurs qu'elle a désignés, de faire valoir au mieux les points de vue en présence, dans un cadre temporel contraint à la fois par le calendrier européen et par les élections nationales qui nous empêchent d'envisager un débat en séance publique sur ce sujet pourtant majeur.

Je vous propose aujourd'hui d'entendre les rapporteurs de la commission des affaires européennes exposer le schéma d'ensemble du « paquet 55 » et ses enjeux, avant que nos commissions en débattent. Après cette réunion, les rapporteurs des trois commissions vont poursuivre ensemble leurs travaux ; l'objectif est qu'ils parviennent à élaborer de concert une proposition de résolution européenne qui serait présentée lors d'une réunion conjointe de ces trois commissions le jeudi 24 février et deviendrait ensuite résolution européenne du Sénat.

Cette démarche concertée devrait nous permettre de faire valoir une position sénatoriale unique et lisible dans des délais appropriés, pour peser efficacement dans les négociations à Bruxelles.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – Alors que la France vient de prendre la présidence du Conseil de l'Union européenne, l'actualité européenne est très riche dans le domaine de l'énergie.

Des négociations importantes se poursuivent sur la « taxonomie verte », pour laquelle le Sénat a adopté, en décembre dernier, une résolution en faveur de l'inclusion de l'énergie nucléaire, à l'initiative de ses commissions des affaires économiques et des affaires européennes.

Je souhaite sincèrement que le Gouvernement parvienne à infléchir le projet d'acte délégué présenté par la Commission européenne : en effet, le statut transitoire proposé n'est pas du tout satisfaisant. L'énergie nucléaire devrait être assimilée à une activité durable, car ses émissions de gaz à effet de serre sont minimales et son impact environnemental maîtrisé, comme l'a estimé le rapport du Centre commun de recherche (CRC) de la Commission européenne. L'énergie nucléaire ne devrait pas être mise sur le même plan que le gaz naturel, car ses émissions sont soixante-dix fois inférieures, selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Le Gouvernement doit réagir, rapidement et fortement, car l'énergie nucléaire est indispensable pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Sans une « taxonomie verte » infléchie, il est illusoire d'espérer réaliser le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». Pour atteindre des objectifs climatiques ambitieux, il faut se donner les moyens énergétiques suffisants. Sans énergie nucléaire, point de salut pour le climat...

Nos collègues Daniel Gremillet et Dominique Estrosi Sasonne suivent, en tant que rapporteurs pour la commission des affaires économiques, le volet « Énergie » de ce paquet - les huit textes de ce volet, qui vont des énergies renouvelables à la performance et à l'efficacité énergétiques, en passant par les biocarburants et l'hydrogène, sans oublier la

fiscalité énergétique : ils vous présenteront leurs premiers éléments de constat après les rapporteurs de la commission des affaires européennes.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteur de la commission des affaires européennes.** – La Commission européenne a présenté, le 14 juillet dernier, ce paquet « Ajustement à l’objectif 55 », pour mettre en œuvre la « loi européenne sur le climat ».

Cet élément phare du pacte vert s’inscrit en cohérence avec les objectifs de l’Accord de Paris de 2015 : il impose d’atteindre la neutralité climatique à l’horizon 2050 et, dans ce but, rehausse de 40 % à 55 % l’objectif de réduction nette des émissions domestiques de gaz à effet de serre d’ici 2030 par rapport à 1990. Ce point a donné lieu à de nombreux débats avec certains États membres, notamment la Pologne. Le règlement affirme également la volonté de l’Union d’augmenter les absorptions de gaz à effet de serre par les puits de carbone.

L’impact budgétaire, économique et social de cette inflexion est majeur, la Commission européenne évoquant une « transformation radicale ». Lors de la réunion des Présidents de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires de l’Union des Parlements nationaux de l’Union européenne (Cosac) qui s’est tenue au Sénat, le 14 janvier dernier, la présidente de la Banque centrale européenne (BCE), Christine Lagarde, a relevé l’importance du plan de relance européen pour financer la transition écologique mais a aussi pointé l’ampleur des besoins complémentaires. Elle a ainsi estimé que « la transition écologique demandera[it] des investissements supplémentaires de 520 milliards d’euros par an d’ici à 2030 ».

Sur un autre plan et à un échelon national, l’Institut de l’économie pour le climat met en avant l’écart entre les dépenses de l’État en faveur du climat au cours des dernières années et celles qui devraient être déployées pour atteindre les nouveaux objectifs : la marche est considérable, d’autant que la mise en concrète du pacte vert et de la loi européenne sur le climat implique de trouver de nouveaux équilibres et de prendre garde à accompagner la transition économique, sociale et territoriale.

Aussi, avant d’entrer dans le détail de ce paquet, je voudrais relever quelques problématiques transversales ou critères d’analyse ayant une importance politique.

Le paquet tel qu’il est conçu devrait conduire à renchérir les prix de l’énergie, dans un contexte où ces prix flambent déjà. Se pose clairement une question d’acceptabilité sociale de la transition écologique et de choix des outils, à la fois pour atteindre les objectifs et accompagner les mutations nécessaires. Le président de la commission de l’environnement du Parlement européen, M. Pascal Canfin, agite lui-même le spectre de l’apparition de « gilets jaunes » à l’échelle de l’Union.

Deuxième sujet : comment donner les bons signaux à l’industrie tout en tenant compte de ses capacités d’innovation et en préservant la compétitivité des entreprises de l’Union européenne vis-à-vis des entreprises étrangères ? C’est notamment l’enjeu du mécanisme d’ajustement carbone aux frontières.

Troisième sujet : comment finance-t-on le besoin massif d’investissements ? Quelle doit être la part des investissements publics et privés ? Cette question est en suspens et renvoie à des éléments qui ne figurent pas en tant que tels dans ce paquet, comme le débat sur l’éventuelle adaptation du pacte de stabilité et de croissance pour donner aux États membres

des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires, comme la taxonomie ou encore la réglementation financière. Nous avons eu un échange très intéressant avec le fonds Amundi concernant la finance verte et l'intégration par les investisseurs et les entreprises des enjeux climatiques.

Ces différentes questions nous conduisent à poser celle du mix pertinent d'outils : comment combiner de manière efficace objectifs, réglementation, mécanismes de marché, dépenses budgétaires ou fiscales ? Cela nous conduit également à nous interroger sur les curseurs pertinents sur le niveau de solidarité entre les États membres, mais aussi sur l'articulation entre l'action qui doit être menée par les États membres et celle qui doit relever de l'Union européenne.

Ces enjeux sont importants du point de vue des principes et de la capacité opérationnelle à mener à bien les négociations de ce paquet qui implique des transitions particulièrement importantes dans l'Est de l'Europe. Or, les tensions en cours relatives au lien entre État de droit et fonds européens pourraient provoquer un raidissement de certains États membres, voire percuter directement ces négociations.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur de la commission des affaires européennes.** – Le paquet comprend treize révisions législatives et nouvelles initiatives interdépendantes ainsi qu'une stratégie sur la forêt.

Il comprend trois pièces maîtresses qui donnent le cadre général :

- la révision du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE, y compris son extension au transport maritime, la révision des règles relatives aux émissions de l'aviation et la mise en place d'un système distinct d'échange de quotas d'émission pour le transport routier et les bâtiments ;

- la révision du règlement sur la répartition de l'effort en ce qui concerne les objectifs de réduction des émissions des États membres dans les secteurs ne relevant pas du SEQE de l'UE, même si le paquet introduit des zones de recouvrement pour le transport et les bâtiments ;

- la révision du règlement relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF).

Ces trois textes ont déjà été révisés en 2018 : il y a donc des antécédents de négociations. Deux textes totalement nouveaux apparaissent comme des « boucliers » destinés à protéger les ménages et les acteurs économiques européens du choc induit par ce paquet. Il s'agit du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et du fonds social pour le climat.

Les autres textes sont plus ciblés et apparaissent comme des déclinaisons sectorielles pour atteindre les objectifs assignés par les trois règlements posant le cadre. Je ne les cite pas pour ne pas être trop long.

La difficulté de ce paquet réside dans l'interconnexion des textes : si l'on modifie un curseur dans l'un, il faut procéder à des ajustements dans d'autres pour atteindre l'objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Cette interdépendance interne au paquet se double de ramifications externes. Un seul exemple : les ressources liées à l'extension du champ du système d'échange de quotas d'émissions et au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières font partie des nouvelles ressources propres proposées par la Commission. Si l'on remet en cause ces éléments, il faudra également en tenir compte sur le volet ressources propres et en tirer les conséquences sur le remboursement de la dette liée au plan de relance européen.

Cette interdépendance des textes et le caractère transversal du paquet rendent particulièrement complexe la conduite des négociations, qui ont pris un peu de retard au départ. L'objectif de la présidence française est de poursuivre les négociations pour parvenir à des orientations du Conseil en fin de semestre. Le Parlement européen, après avoir tâtonné dans son organisation interne, a également pour objectif d'adopter ses positions d'ici l'été. Les négociations ne s'achèveront donc pas sous présidence française mais risquent d'avancer durant la suspension de nos travaux parlementaires. Si les objectifs sont tenus, la phase de trilogues devrait débiter sous présidence tchèque du Conseil.

Je voudrais maintenant évoquer plus particulièrement quelques enjeux spécifiques à certains textes, en commençant par l'extension proposée du marché carbone.

La Commission européenne s'appuie notamment sur les bons résultats enregistrés par le système d'échanges de quotas d'émission de l'Union, qui aurait permis d'atteindre des résultats plus élevés que ceux prévus, sans toutefois être en capacité de répondre en l'état à la nouvelle ambition climatique de l'Union.

Le transport maritime serait inclus dans le champ du marché à compter de 2023, avec une restitution progressive des quotas gratuits d'ici 2026.

Surtout, le marché serait étendu aux secteurs du transport routier et du bâtiment à compter de 2026, avec une période de test de démarrage en 2025.

Ces deux secteurs, qui représentent un volume important d'émissions, relèvent jusqu'à présent exclusivement du règlement sur la répartition de l'effort. Compte tenu du grand nombre d'émetteurs, c'est la mise à disposition de combustibles destinés aux secteurs du bâtiment et du transport routier qui serait réglementée par le nouveau cadre.

La Commission européenne propose d'utiliser une partie des recettes générées par l'extension du mécanisme de marché de quotas aux secteurs du bâtiment et du transport routier pour alimenter un nouveau fonds social pour le climat qui serait doté de 72,2 milliards d'euros sur la période 2025-2032, allant donc au-delà de l'actuel cadre financier pluriannuel.

Cette proposition de réforme est loin d'être consensuelle. La France a très clairement exprimé des réserves, tout comme le président de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen, que nous avons auditionné. M. Pascal Canfin qui considère que la Commission a commis une « erreur majeure », va dans le même sens puisqu'il a proposé la semaine dernière que « le nouveau marché carbone ne concerne que les entreprises, à travers leurs bâtiments commerciaux, et les poids lourds ».

Il précise qu'il faudra alors « diminuer le fonds social en conséquence. À un moment où l'on se bat contre la hausse du prix de l'énergie, étendre le marché carbone au chauffage serait difficilement explicable. Le coût politique de l'extension du marché du carbone, comme le conçoit la Commission, serait majeur, mais l'impact climatique serait très

faible parce que l'immense majorité des déplacements de particuliers sont contraints, notamment dans les territoires où il n'existe pas d'alternatives à la voiture individuelle ».

C'est donc un sujet important de débat, qui repose la question de l'accompagnement de la transition, notamment pour les États de l'Est : une réduction du fonds social est-elle acceptable et jusqu'à quel point ?

Une refonte du dispositif remet par ailleurs en cause le schéma proposé sur les ressources propres.

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – Deuxième volet important : le règlement sur la répartition de l'effort. Jusqu'à présent, le marché carbone et ce règlement sont étanches : on se trouve soit dans un cadre, soit dans l'autre.

Ce ne serait plus le cas. La Commission souhaite maintenir le champ du règlement sur la répartition de l'effort aux secteurs du transport routier et du bâtiment, qui représentent près de la moitié des émissions de ce périmètre, même si elle propose de les inclure aussi dans le marché carbone.

La méthode de calcul utilisée pour la détermination des objectifs nationaux reste fondée sur le PIB par habitant, un nombre limité de corrections ciblées étant appliqué afin de répondre aux préoccupations en matière d'efficacité au regard des coûts.

Les ministères français auraient souhaité que l'on prenne davantage en compte le rapport coût-efficacité et un peu moins la solidarité intra-européenne. D'autres États membres seraient sur la même ligne mais, à ce stade, il n'y aurait pas de volonté de rouvrir cette question dans la mesure où il s'agit d'un jeu à somme nulle entre États membres. L'effort de négociations porterait davantage sur les flexibilités envisageables.

Le dernier grand cadre du paquet est relatif à la prise en compte de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, qui vient d'entrer en vigueur.

Le dispositif proposé par la Commission européenne fixe un objectif de neutralité climatique des terres à l'horizon 2035. Il s'agit d'un objectif ambitieux puisque les absorptions de CO<sub>2</sub> ont diminué dans le secteur des terres ces dernières années.

La trajectoire proposée par la Commission européenne comprendrait trois étapes : en 2030, un niveau d'absorption de carbone à hauteur de 310 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>, réparti entre les États membres en objectifs contraignants ; la neutralité en 2035 ; enfin, une hausse supplémentaire des absorptions à compter de 2036.

À cela s'ajoute le fait qu'à compter de 2031, seraient prises en compte les émissions hors CO<sub>2</sub> du secteur agricole. Cela doit nous conduire à bien évaluer les conséquences potentielles du dispositif sur le secteur agricole. Le directeur général de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique considère lui-même que le niveau d'ambition pour les puits de carbone est particulièrement élevé. C'est un point qui mérite d'être davantage approfondi en vue de la proposition de résolution européenne du Sénat qui sera présentée fin février.

J'évoquerai brièvement les secteurs du bâtiment et des transports, qui sont au cœur du paquet.

La Commission européenne veut renforcer l'efficacité énergétique des bâtiments et intensifier le recours aux énergies renouvelables. Lors du Conseil « énergie » de décembre dernier, les ministres de l'énergie ont discuté de l'équilibre entre la nécessité de soutenir le potentiel des énergies renouvelables en tant que source d'énergie rentable et la nécessité de tenir compte des situations nationales et des situations de départ différentes. C'est évidemment un point politique important.

Le président de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen appelle à ne pas faire de surenchère sur les objectifs. Il considère en particulier que l'objectif de relèvement de 32 % à 40 % d'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030 paraît « réalisable mais très difficile à atteindre ».

J'ajoute que pour atteindre les objectifs, la Commission assortit sa démarche de contraintes spécifiques pour les bâtiments publics. Le secteur public serait ainsi tenu de rénover 3 % de la surface de ses bâtiments chaque année.

Le schéma d'ensemble pose un défi important d'adaptation des logements privés et d'évolution du parc social. Il pose des questions de fond, tant sur l'accompagnement financier que sur les garanties d'efficacité des travaux et, plus largement, sur la conception même de l'urbanisme et le lien entre bâtiment et mobilité.

S'agissant des transports, je me contenterai d'évoquer deux points. Concernant l'aérien, le paquet prévoit un plafonnement plus strict du nombre de quotas pour les vols intra-UE et la suppression progressive totale des quotas gratuits d'ici 2026. C'est un sujet qui mérite une expertise spécifique compte tenu des impacts territoriaux potentiels.

S'agissant de l'industrie automobile, l'impact de ce paquet sera très fort et il y a un vrai enjeu de stratégie industrielle et de visibilité pour les constructeurs. En lien avec les objectifs plus ambitieux du règlement sur la répartition de l'effort, la Commission propose de majorer les objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pour les voitures et les camionnettes à l'échelle de l'Union européenne d'ici 2030 et, surtout, fixe un nouvel objectif de 100 % de réduction d'ici 2035. Dans la pratique, cela signifie qu'à partir de 2035, il ne serait plus possible de mettre sur le marché de l'Union des voitures ou camionnettes équipées d'un moteur à combustion interne, y compris des modèles hybrides.

Des débats existent entre États membres, certains sont plus maximalistes que d'autres. Comme l'a souligné l'une des personnes auditionnées, et cela vaut pour les transports comme pour le bâtiment, la démarche générale de la Commission européenne ne prend pas en compte l'usage et interroge sur la prise en compte de l'ensemble du cycle de vie, de la production jusqu'au recyclage.

Dans le cadre de ces débats, se posent plusieurs sujets connexes, comme celui de la définition de l'hydrogène renouvelable et bas carbone et l'enjeu de déploiement des infrastructures de recharge.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Nous terminons la présentation de ce paquet en évoquant les deux boucliers prévus, à savoir le fonds social pour le climat et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Le nouveau fonds social pour le climat, dont la création est directement corrélée au projet d'extension du marché carbone aux secteurs du bâtiment et des transports routiers, a pour objectif, selon la Commission européenne, « d'atténuer les incidences sociales et distributives sur les plus vulnérables » de ce projet.

Alimenté par 25 % des recettes résultant de cette extension, il devrait représenter un volume de dépenses de 23,7 milliards d'euros de 2025 à 2027, puis de 48,5 milliards de 2028 à 2032.

Le fonds disposerait en particulier de mesures de soutien aux ménages vulnérables, aux microentreprises vulnérables et aux usagers vulnérables des transports et pourrait couvrir des aides directes temporaires au revenu.

Pour cela, en reprenant une formule éprouvée dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience, les États membres devraient présenter des plans sociaux pour le climat assortis de mécanismes de *reporting* très lourds, mais aussi contribuer à hauteur de 50 % au financement du coût total estimé de leurs plans nationaux.

La création de ce fonds pose des questions de principe sur l'articulation entre l'action des États membres et celle de l'Union, sur le mécanisme de *reporting*, mais aussi sur la clé de répartition des droits entre États membres.

Enfin, je dirai quelques mots du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, que le Sénat avait appelé de ses vœux et qui devrait être pleinement opérationnel en 2026, après une phase transitoire expérimentale d'ici 2025. Le Parlement européen pourrait vouloir aller plus vite.

Directement lié au système d'échanges de quotas d'émissions mais aussi à la proposition de décision sur les ressources propres, il apparaît comme un outil indispensable pour prévenir le risque de fuite de carbone et faire en sorte que les nouvelles ambitions climatiques de l'Union ne pénalisent pas les entreprises européennes.

A ce stade, cinq secteurs particulièrement émetteurs et exposés seraient couverts par ce mécanisme qui doit être conçu pour être conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

On sait que les appétences des États membres vis-à-vis de ce dispositif sont diverses, l'Allemagne étant particulièrement attentive aux mesures de rétorsion commerciale potentielles.

La mise en place de ce dispositif doit s'accompagner d'une suppression progressive des allocations de quotas gratuits d'émission. C'est intellectuellement cohérent mais il faut veiller à ce que cette suppression progressive s'effectue à un rythme compatible avec la situation des entreprises européennes.

Des questions se posent également sur le champ d'application du mécanisme, le Parlement européen envisage par exemple d'y inclure le secteur de la chimie. Mais le point qui me paraît le plus important politiquement est celui des failles qui ont déjà été identifiées. En effet, le mécanisme, conçu pour assurer une neutralité au sein de l'Union, pourrait pénaliser les entreprises européennes exportatrices, dès lors qu'elles ne bénéficieraient plus de l'allocation de quotas gratuits. C'est un point majeur car il serait évidemment absurde que le



système pénalise nos exportations ou conduite à créer des filiales extérieures à l'Union pour contourner ces difficultés.

Voici résumés quelques points saillants de ce paquet particulièrement complexe du fait de son caractère transversal et de l'interdépendance des textes, mais aussi particulièrement lourd en termes d'impact sur la vie quotidienne des citoyens européens et des entreprises. Au-delà des enjeux techniques, il nous paraît essentiel d'avoir une approche politique de ce paquet et de bien mesurer ce qui est politiquement acceptable et ce qui ne l'est pas.

Des divergences parfois majeures d'appréciation existent par rapport à la proposition de la Commission européenne, qui utilise indéniablement ce paquet comme un outil d'accroissement de ses capacités d'action. Ce paquet s'inscrit également dans des réflexions budgétaires plus larges, tant concernant les marges de manœuvre des États membres pour faire face au coût de la transition écologique que concernant la dimension de l'action de l'Union.

Il faut bien voir également que ce paquet implique une transformation majeure de notre vie économique, et que les questions qu'il pose vont bien au-delà de celle des ressources budgétaires : il y a, en réalité, un défi technique et technologique majeur, pour que la transition se réalise et qu'elle voit naître des outils que nous devons être en mesure de fabriquer, et c'est pourquoi nous ne devons pas nous fermer les portes à l'innovation, mais conserver la palette la plus large possible. Le paquet pose aussi un défi massif de financement, en particulier pour les dépenses contraintes de logement et de transports, mais aussi pour des organisations actuelles, par exemple le logement social.

Nous devons aussi bien mesurer l'incidence de nos décisions sur les émissions globales de carbone. Ainsi, nos productions ont beaucoup progressé pour réduire leur empreinte carbone. C'est ce qui rend la taxe carbone aux frontières de l'Union particulièrement importante. Mais nous n'avons pas la même position sur ce sujet que l'Allemagne, parce que nos voisins ont bien plus que nous besoin d'importer des produits pour fabriquer d'autres produits qu'ils exportent, et je ne parle pas que de l'automobile.

Il faut également parvenir à ce que l'exemple européen contribue à modifier certaines règles au sein de l'OMC. Les plus grands émetteurs de gaz à effet de serre n'ont pas un calendrier aussi serré que le nôtre pour atteindre la neutralité carbone : la Chine se positionne sur 2060, l'Inde sur 2070 – comment faire pour que les mesures que nous prenons servent aux autres, et que notre exemplarité soit en quelque sorte motrice, en particulier auprès de nos voisins qui aspirent à plus d'intégration avec l'Europe - je pense par exemple à la Turquie - ?

Enfin, il est très important de ne pas mettre tout l'argent disponible sur les sujets techniques, car il faut prévoir un accompagnement fort pour que la société s'adapte, les enjeux sociaux sont cruciaux.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur de la commission des affaires économiques.** – Le 14 juillet dernier, la Commission européenne a présenté le paquet « Ajustement à l'objectif 55 », dont l'objectif est de décarboner les politiques publiques de l'Union européenne et de ses États membres, pour réduire les émissions de 55 % d'ici à 2030.

Le volet « Énergie » de ce paquet étant très vaste et très dense, ma collègue Dominique Estrosi Sazonne et moi-même ne vous en présenterons que les aspects les plus saillants : j'évoquerai l'énergie et ma collègue, le bâtiment.

En premier lieu, les textes proposés fixent des objectifs très ambitieux en matière d'énergies renouvelables ou alternatives.

La directive sur les énergies renouvelables relève de 32 % à 40 % la part de ces énergies dans la consommation finale d'ici à 2030, en prévoyant des sous-objectifs par secteur – le bâtiment, l'industrie, le chauffage et les transports. Pour le bâtiment et l'industrie, le sous-objectif est de 50 %. Pour les biocarburants avancés, le sous-objectif est de 2,2 %. De plus, la directive promeut le stockage et l'hydrogène et renforce la durabilité et la traçabilité de la biomasse utilisées à des fins énergétiques.

Les règlements sur les carburants aéronautiques et maritimes durables visent à accroître l'utilisation de carburants alternatifs. Ils consacrent en particulier des exigences, respectivement, d'incorporation de carburants durables pour l'aérien et d'électrification à quai pour le maritime, à compter de 2025. C'est un complément utile au dispositif d'incorporation existant pour les biocarburants routiers depuis dix ans déjà.

En second lieu, les textes proposés comprennent des outils concrets pour réaliser ces objectifs ambitieux.

La directive sur la taxation de l'énergie prévoit une taxation différenciée des carburants ou des combustibles en fonction de leurs émissions, à compter de 2023. En clair, les carburants fossiles (le gazole et l'essence) seront davantage taxés que ceux alternatifs (le gaz naturel, le gaz de pétrole liquéfié – GPL, l'hydrogène fossile) ou que ceux durables (l'électricité, certains biocarburants, le biogaz, l'hydrogène renouvelable). Une exonération fiscale sera supprimée pour l'aérien et le maritime. Les États membres conserveront la faculté de prévoir des exonérations ou des réductions fiscales pour les ménages vulnérables ou dans certains secteurs (l'agriculture, la forêt, l'industrie).

De son côté, le règlement sur les infrastructures pour carburants alternatifs introduit des objectifs en matière d'infrastructures de recharge électrique, pour les véhicules légers comme lourds, ainsi que pour l'aérien et le maritime. Elle prévoit aussi de tels objectifs pour l'hydrogène et le gaz naturel liquéfié (GNL).

Enfin, le paquet gazier promeut, quant à lui, une meilleure intégration du biogaz et de l'hydrogène dans les réseaux de gaz naturel. C'est une nécessité car la stratégie européenne pour l'hydrogène vise à produire 10 millions de tonnes d'hydrogène renouvelable d'ici à 2030.

Enfin, au-delà de ces textes énergétiques, il faut savoir que le paquet renforce les outils « carbone », que je ne ferai que mentionner.

Le système d'échange de quotas d'émission sera renforcé, ce qui aura une incidence forte pour les producteurs d'énergie et les industries énérgo-intensives. Un dispositif similaire sera appliqué aux carburants routiers et aux logements, un débat animé existant déjà à ce sujet.

Enfin, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne sera appliqué : c'est un serpent de mer, qui doit protéger effectivement nos industriels et nos entreprises du *dumping* environnemental.

Je ne pourrais vous donner aujourd'hui qu'une première appréciation sur ces textes, car notre travail est en cours – à ce stade, nous avons organisé six auditions et sollicité une trentaine de contributions.

Je soutiens pleinement la décarbonation cruciale du secteur de l'énergie ; pour autant, plusieurs éléments doivent être rappelés.

Tout d'abord, il faut veiller à la neutralité technologique car toutes les énergies décarbonées, renouvelables comme nucléaires, doivent être mobilisées en faveur du climat. Nous n'avons plus le temps d'ergoter sur ce sujet. Par ailleurs, je rappelle que la définition du mix énergétique relève de la seule compétence des États membres.

Plus encore, il faut veiller à davantage de constance, de lisibilité et de cohérence dans les textes. Ma collègue et moi-même avons transposé en tant que rapporteurs les précédents paquets européens, dans les lois du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat dite « Énergie-Climat », et du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi Climat et Résilience ». À la lecture de ce nouveau paquet, tout serait à reprendre... Or, pour réussir la transition énergétique et ses lourds investissements, il nous faut donner du temps et de la stabilité.

Dans le même esprit, il faut veiller à la compensation des effets sociaux et économiques de ces textes. Car la transition énergétique a un coût, qui doit être pris en charge par l'État ou l'Union européenne, au titre de la solidarité. Gardons-nous d'objectifs non financés, ou d'objectifs peu réalistes, dans le secteur si sensible de l'énergie. Si la fiscalité énergétique doit ainsi être verdie, elle ne doit pas être alourdie, *a fortiori* dans ce contexte de crise. Le coût global du paquet nécessite également d'être évalué...

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur de la commission des affaires économiques.** – S'agissant du bâtiment, la directive sur la performance énergétique oblige à la construction de bâtiments « à émission nulle », en 2027 pour les bâtiments publics et en 2030 pour les autres. Elle prévoit également la rénovation de 15 % des bâtiments existants et le non-subsidationnement des chaudières à combustible fossile, à compter de 2027. Pour la bonne application de ses dispositions, il est prévu de renforcer les plans de rénovation des bâtiments, d'harmoniser les certificats de performance énergétique, d'instituer un passeport sur les rénovations et de renforcer les normes d'inspection.

Plus encore, la directive sur l'efficacité énergétique oblige à réduire de 9 % la consommation d'énergie d'ici à 2030. Elle introduit le principe de la primauté de l'efficacité énergétique, c'est-à-dire que les États membres devront intégrer les solutions d'efficacité énergétique dans leurs politiques nationales et en rendre compte, *via* des contributions nationales. Ces derniers devront réduire de 1,5 % par an leur consommation d'énergie ; chaque année, dans le secteur public, la réduction de la consommation devra atteindre 1,7 % et la rénovation des bâtiments 3 % en fonction de leur surface au sol. Enfin, les règles afférentes à l'installation des systèmes de chauffage, à la réalisation d'audits techniques ou encore à la passation des marchés publics seront renforcées.

Tout comme mon collègue, je souscris pleinement à la décarbonation du secteur du logement. Je crois aussi qu'il faut veiller à la neutralité technologique, à la stabilité normative, et à la compensation des coûts.

S'agissant de la stabilité normative, je rappelle que nous venons tout juste de réformer la réglementation environnementale 2020 (RE2020), applicable aux bâtiments neufs, et le diagnostic de performance énergétique (DPE), prévu pour les bâtiments existants !

Sur le fond, trois éléments méritent d'être indiqués.

D'abord, la définition des bâtiments neufs à « émission nulle » doit bien intégrer toutes les sources d'approvisionnement énergétiques décarbonées, nucléaires comme renouvelables.

Ensuite, si une harmonisation de la classification des bâtiments existants est utile, il faut bien prendre en compte la diversité géographique et climatique au sein de l'Union européenne.

Enfin, l'intégration du logement dans un marché carbone, que je ne ferai qu'évoquer, est un vrai sujet d'attention, dont les conséquences doivent être pleinement évaluées.

Pour conclure sur mes premières observations, je veux insister sur la nécessité de compléter les obligations juridiques par des incitations financières : toute nouvelle norme, pour les propriétaires ou les bailleurs, doit être accompagnée par l'État ou l'Union européenne, faute de quoi elle ne ferait que renforcer la précarité énergétique.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci pour ces présentations. Ce chantier est énorme, nous y travaillons à trois commissions, les consensus seront probablement difficiles à trouver, mais j'ai bon espoir que nous y parviendrons. Nous avons déjà évoqué l'aspect financier, après les chiffres communiqués par notre collègue Christine Lagarde car le cadre pluriannuel de financement et le plan de relance ne suffiront pas : il faudra examiner ce qu'il en est.

**M. Laurent Duplomb.** – Pour l'agriculture, la stratégie « *Farm to fork* » est la chronique d'un désastre annoncé et programmé : elle se traduira par une perte globale de terres agricoles de 10 %, par un recul des engrais de 20 % et de 50 % pour les produits phytosanitaires, et, résultat d'une politique perdant-perdant, par un recul de notre production alimentaire de 12 %. Si ces dispositions s'appliquaient au niveau international, la production alimentaire mondiale reculerait de 11 %, ce qui signifie 191 millions de personnes supplémentaires en pénurie alimentaire et une perte générale de 1 100 milliards de dollars de richesse. Sans compter qu'avec l'augmentation des prix qui s'en suivrait sur le marché européen, nous devrions quasiment doubler nos importations de produits agricoles, ce qui ferait pencher les émissions carbone du mauvais côté. On estime en effet que si cette stratégie de « *Farm to fork* » ferait baisser nos émissions carbone de 20 %, les deux-tiers de ce gain seraient perdus par les émissions supplémentaires des produits que nous serions contraints d'importer plutôt que de les produire... L'Europe continuerait ainsi d'exporter ses nuisances environnementales, en faisant reculer la production chez elle, au prix de problèmes sociaux qui ne feraient que s'aggraver. C'est de tout cela dont nous ne voulons pas.

**M. Jacques Fernique.** – Il faut bien voir que l’extension envisagée du système d’échanges de quotas et les nouvelles normes appliquées au logement et aux transports routiers poseront des problèmes aux ménages, car nous sommes dans des dépenses contraintes – et c’est bien la norme, ici, qui est le levier d’action. Ensuite, sur le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières, le maintien de quotas gratuits pour des zones géographiques plus émettrices de carbone n’est pas tenable longtemps. Enfin, il apparaît clairement qu’il faut accompagner la transition, au moins sur trois volets : les ménages, en raison des dépenses supplémentaires ; le tissu industriel, qui doit adapter son appareil de production et les emplois, nous voyons déjà ce qui se profile dans l’automobile ; enfin, et on n’en parle pas assez, les territoires : il faut qu’une part des nouvelles ressources abondent un fonds pour les collectivités territoriales, qui seront conduites à jouer un rôle plus important dans la transition.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Tous ces milliards d’euros annoncés m’inquiètent. La Chine représente 28 % des émissions de carbone, les États-Unis 14 %, l’Inde 6,6%, et les projections montrent que les principaux émetteurs vont continuer de l’être, voire qu’ils vont renforcer leurs émissions. De son côté, la France représente 0,8 % des émissions de CO<sub>2</sub> et va faire de gros efforts pour les diminuer encore : sait-on quelles mesures prendront les autres pays pendant que nous ferons ces efforts – et quelles garanties a-t-on qu’ils les prendront effectivement ?

**M. Franck Montaugé.** – Dans la stratégie « *Farm to fork* », les émissions sont-elles évaluées en net des émissions captées, ou bien seules les émissions brutes sont-elles prises en compte ? Ensuite, dispose-t-on d’un chiffrage pluriannuel des coûts, à l’échelle des pays, voire des territoires ? Enfin, il me semble qu’on ne pourra pas réussir la transition sans une planification : ces directives prévoient-elles des outils de planification ?

**Mme Marta de Cidrac, rapporteur.** – Je ne m’engagerai pas, tant que nos travaux ne sont pas terminés, à répondre à ces questions importantes, mais je peux d’ores et déjà dire que nous sommes bien conscients que l’évaluation des émissions est importante, et qu’on ne parle pas de la même chose quand on prend en compte le carbone capté : nous examinons cette question et nous entendons bien mettre la focale sur l’évaluation concrète des émissions.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Il y a sur ce sujet une question de volonté politique : les pays européens se sont mis d’accord sur un objectif chiffré pour 2030, reste à définir les modalités d’action. Nous voyons que nous n’avons pas encore tous les outils, et que, dans le fond, on parle d’un changement profond de la société, ce qui montre bien l’importance du débat.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Merci à tous pour votre participation, nous nous retrouverons prochainement pour poursuivre ces travaux.

**Mercredi 2 février 2022**

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

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 10 h 15.*

**Mme Sophie Primas, président.** – Mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui M. Philippe Baptiste, président du Centre national d'études spatiales (CNES), qui a bien voulu accepter cette invitation formulée la semaine dernière. Je l'en remercie.

Monsieur le président, nous vous avons reçu au mois d'avril de l'année dernière pour une audition préalable à votre nomination. Désormais en fonction depuis plusieurs mois, vous êtes à pied d'œuvre pour permettre à la France de relever les nombreux défis qui se posent pour l'avenir du secteur spatial. À cet égard, l'année 2022 sera rythmée par des échéances importantes, que je souhaiterais successivement aborder avec vous.

Échéance déterminante pour l'année à venir, la conférence ministérielle de l'Agence spatiale européenne (ESA) devrait être organisée au mois de novembre. Une première réunion de négociation avec vos homologues européens est prévue dès le 16 février prochain.

En tant que parlementaires, nous souhaitons vous faire part de nos interrogations, voire de nos inquiétudes, quant aux négociations à venir.

En effet, si la France demeure aujourd'hui le premier contributeur au budget de l'Agence spatiale européenne, nous observons, d'une part, une tendance de plus en plus marquée à la « renationalisation » des politiques spatiales au sein même de l'Union européenne et, d'autre part, l'émergence d'une véritable concurrence entre États membres. En témoignent les annonces de l'Allemagne relatives à la création d'un port spatial dans le nord du pays, concurrençant ainsi directement le port spatial européen de Kourou, en Guyane française. L'unité des Européens en matière spatiale est en question.

Notre efficacité est également en jeu, puisque nous avons pris du retard par rapport aux États-Unis qui, en soutenant financièrement *Space X*, ont bâti une organisation industrielle intégrée à 100 %. Au contraire, la production des lanceurs Ariane fonctionne selon la règle du retour géographique, ce qui explique que la chaîne de production compte 600 entreprises, dont 350 PME réparties dans 13 pays ! Sur le papier, c'est logique. En pratique, je comprends que c'est difficile. C'est pourquoi certains en appellent à un big-bang de la gouvernance des lanceurs européens.

Dans ce contexte si incertain, comment rattraper collectivement notre retard ? Quelle sera la stratégie de la France lors de ces négociations ? La France maintiendra-t-elle le niveau de sa contribution au budget de l'Agence spatiale européenne ? Quelles modifications de la gouvernance des lanceurs européens vous paraissent souhaitables ? Faut-il réformer la règle du retour géographique, au moins pour certains grands projets ?

Une autre échéance particulièrement importante à nos yeux est le lancement d’Ariane 6, prévu pour la fin de l’année. C’est un projet important, un bel exemple de coopération européenne et une opportunité nécessaire pour soutenir le développement économique et technologique de la filière spatiale industrielle française. Mais avec déjà deux années de retard, nous avons du mal à comprendre, Monsieur le président, les véritables raisons d’un tel décalage de calendrier. Mais surtout, certains experts, y compris européens, considèrent déjà ce lanceur comme obsolète, car celui-ci ne sera pas réutilisable.

Pourriez-vous nous faire un point de situation sur le lancement prévu d’Ariane 6 ? Quelles sont les dernières difficultés techniques à surmonter ?

Pourriez-vous également nous éclairer sur la stratégie poursuivie par la France en matière de micro-lanceurs réutilisables, et nous parler du projet « Maïa Space » confié à ArianeGroup ?

**M. Philippe Baptiste, président du Centre national d’études spatiales.** – L’année 2022 sera une année riche et cruciale pour le CNES, qui fêtera ses 60 ans.

Nous nous sommes toujours attachés à encourager l’activité industrielle par le biais de transferts de connaissances. Les succès d’ArianeGroup, de Thalès et d’Airbus sont autant d’exemples du travail étroit que nous menons avec l’ensemble de l’écosystème industriel spatial en France et en Europe.

La force européenne spatiale s’appuie pour une grande part sur les forces vives françaises – il est d’ailleurs peu de secteurs technologiques dans lesquels la France et l’Europe sont aussi bien placées. À titre d’exemple, Airbus et Thalès captent 55 % du marché international des télécommunications géostationnaires.

Le CNES s’efforce donc de servir l’État et la science tout en contribuant à renforcer la compétitivité de l’écosystème spatial, au sein duquel émergent aujourd’hui les acteurs du *New Space*.

Nous sommes sur le point de signer avec l’État un nouveau contrat d’objectifs et de performance reposant sur quatre piliers : la souveraineté nationale ; les activités scientifiques, qu’elles soient menées avec l’ESA ou en collaboration avec d’autres pays comme les États-Unis ou le Canada ; le climat, car les travaux des scientifiques et des climatologues s’appuient en grande partie sur des données spatiales ; et le renforcement de la compétitivité spatiale, à travers le soutien apporté à la recherche et au développement de l’écosystème spatial.

Ces derniers mois, le CNES a connu une réorganisation visant à répondre de manière plus cohérente à ce contrat d’objectifs et de performance. Nous sommes une agence de programme, mais aussi de financement et nous jouons un rôle d’appui technique qui est essentiel. Nous avons donc structuré notre organisation autour d’une direction technique unique et d’une direction de la stratégie qui a vocation à prendre le pouls de nos entreprises pour leur proposer les bons outils.

L’année 2022 sera marquée par le Sommet spatial européen qui se tiendra dans deux semaines. L’enjeu pour l’Europe spatiale est de se doter d’une ambition politique, afin de construire, dans le cadre de la conférence ministérielle que vous évoquiez, un budget pour les trois prochaines années.

En septembre, se tiendra également le Congrès international d'aéronautique (IAC), organisé par le CNES à Paris.

L'année 2022 sera donc une année très importante pour le spatial en France. Parmi de nombreuses échéances importantes, je citerai le lancement de Syracuse IV, et surtout celui d'Ariane 6, qui est notre objectif numéro un. Tous nos spécialistes des lanceurs sont mobilisés pour tenir le calendrier serré que nous nous sommes fixé, et pour réussir techniquement ce lancement. Nous avons récemment inauguré le pas de tir, qui constitue véritablement l'étage zéro du lanceur et renferme une petite usine – son coût s'élève d'ailleurs à 700 millions d'euros.

La réussite d'Ariane 6 reposera aussi sur notre capacité à lui ménager un avenir commercial. Sous la responsabilité du ministre Bruno Le Maire, nous avons travaillé étroitement ces derniers mois avec nos partenaires italiens et allemands pour parvenir à un accord sur le modèle d'exploitation. À ce stade, je suis assez confiant, car Ariane 6 permettra non seulement de répondre de manière modulable aux mêmes besoins que les lanceurs Ariane 5, mais comprend, de plus, un dernier étage « animable » susceptible de répondre à de nouveaux besoins.

Du fait du développement de *Space X*, nous sommes effectivement passés d'un statut de leader du marché mondial à celui de challenger. Cela s'explique par le volume d'activité considérable de *Space X*.

Celui-ci repose tout d'abord sur les investissements gigantesques réalisés tant par le *Department of Defense* que par la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA). Les vols effectués dans ce cadre sont payés à des prix très élevés par le gouvernement américain, ce qui permet d'amortir les coûts fixes de *Space X*.

Ce rôle de leader s'explique ensuite par un important volume d'activité intégrée, puisque *Space X* utilise ses propres lanceurs pour lancer ses satellites de télécommunication. Une grande constellation placée en orbite basse permet ainsi une connexion Internet partout dans le monde avec des temps d'attente très faibles.

Le commissaire européen Thierry Breton promet lui aussi une nouvelle constellation européenne de satellites en orbite basse. *Space X* utilise déjà ses lanceurs à cette fin grâce à son modèle économique intégré et verticalisé.

*Space X* propose enfin des lancements commerciaux partout dans le monde à des prix très compétitifs, ses coûts fixes étant couverts. Notre politique tarifaire doit s'aligner sur ces tarifs dans la durée.

*Space X* utilise un modèle de lanceurs réutilisables. Je ne sais pas si le lanceur remplaçant Ariane 6 – qui n'a pas encore décollé – sera réutilisable. Il est encore trop tôt pour le dire. Quoi qu'il en soit, nous devons impérativement maîtriser cette technologie : tel est l'objectif du projet *Maïa Space* ; cela nous permettra d'accélérer la maîtrise de cette nouvelle brique technologique.

Toutefois, des développements avaient déjà été initiés par le CNES et l'ESA depuis plusieurs années, ce qui nous permet de proposer un calendrier agressif pour la construction du premier étage de la fusée *Maïa*, prévu dès 2025. Un moteur peu onéreux et



réutilisable représente l'avenir de la filière. Des programmes de démonstration, à l'image du lanceur *Themis*, ont été créés.

Même si les gros lanceurs représentent l'essentiel du marché, les lancements ponctuels répondent également à d'autres besoins, afin de remplacer des satellites en panne au sein d'une constellation ou de lancer de petits satellites par exemple ; ils offrent en outre une réactivité bien plus importante que les gros lanceurs, même si leur coût est plus élevé. Les entrepreneurs sont prêts à assumer cet effort financier afin de disposer très rapidement d'une fenêtre de tir.

*Maïa* est certes le programme le plus visible, mais plusieurs projets entrepreneuriaux de nanolanceurs et de mini-lanceurs sont également développés par des start-up françaises. Nous devons parier sur ces avancées technologiques reposant sur des méthodes nouvelles et sur le modèle d'un développement à bas coût : c'est pourquoi nous soutiendrons ces entreprises, qui ont engagé un dialogue fructueux avec ArianeGroup, au sein desquelles les compétences technologiques sont exceptionnelles.

En Guyane, le CNES prépare actuellement le prochain pas de tir pour ces nouveaux lanceurs et réhabilite le site historique du Diamant. Nous sommes prêts à accueillir d'autres lanceurs européens sur le site du Centre spatial guyanais (CSG).

Certes, l'attention se cristallise sur la question des lanceurs, mais il est excessif d'évoquer une renationalisation des programmes spatiaux européens. Notre continent connaît une profusion de projets de petits lanceurs. Toutefois, les pays de l'Union européenne ne seraient pas capables de financer plusieurs projets de gros lanceurs : ce sont des programmes industriels majeurs, dont le coût se chiffre en milliards d'euros. De plus, les capitaux ne font pas tout : Jeff Bezos dispose de nombreuses ressources ; or il rencontre de nombreuses difficultés techniques pour faire fonctionner les moteurs de ses lanceurs, qui sont des objets techniques très complexes. Les lancements subissent de nombreux échecs et nos amis américains répètent souvent cette formule : « *space is hard.* »

La concurrence est féroce en Europe s'agissant des mini-lanceurs. La France souhaite conserver son avance en la matière : voilà pourquoi nous accélérons le projet *Maïa*. Je suis convaincu que les pays européens trouveront un terrain d'entente à ce sujet.

Toutefois, le choix de la coopération européenne ne doit pas avoir pour corollaire la cherté du lanceur. Un mini-lanceur européen à bas coût est nécessaire ; sinon, celui-ci sera très beau, très cher, et nous raterions alors notre cible.

Les projets européens concurrençant *Maïa* ne s'inscrivent pas dans le principe du retour géographique. Ce dernier a constitué un formidable levier de développement du secteur spatial européen. Chaque pays avait intérêt à investir : en contrepartie du financement du développement des fusées, chaque partenaire est fondé à recevoir une part de la fabrication, indépendamment de toute considération de cohérence économique ou de productivité industrielle. Les pays pouvaient faire progresser leur outil industriel en investissant dans l'ESA. Loin de s'assimiler à une compétition brutale, la coopération dans la science et dans l'observation de la Terre était exemplaire. Cet outil formidable doit être pérennisé.

Aujourd'hui, la compétition est féroce. Certes, Elon Musk a une usine produisant des lanceurs. Cependant, grâce au principe du retour géographique, l'Union européenne dispose de dizaines de sites de production et de centaines de sous-traitants : cela représente de

nombreuses contraintes à chaque étape et pour tous les acteurs. Je suis convaincu que le prochain lanceur sera produit au sein de l'ESA, mais le principe du retour géographique sera abandonné. Je ne pense pas que ce sujet sera abordé lors de la prochaine conférence ministérielle, car celui-ci ne fait pas consensus au niveau européen. Pourtant, la question est centrale.

Nous discutons des enjeux de la conférence avec l'ensemble des acteurs de l'écosystème industriel français. Nous devons entamer une réflexion sur les segments tels que l'observation de la Terre, la science, les lanceurs ou le soutien à l'innovation. Des aides directes de l'ESA sont-elles préférables à des soutiens spécifiques *via* des programmes nationaux pour ces entreprises ?

Les rebondissements tardifs et nocturnes pour arracher un accord sur les budgets ont ponctué l'histoire des précédentes conférences ministérielles ; je ne suis pas sûr que ce soit le meilleur moyen de construire une politique spatiale européenne efficace. Nous devons par ailleurs veiller à une répartition claire des rôles entre la Commission européenne et l'ESA.

L'Union européenne assume de consacrer beaucoup moins d'argent pour l'espace que les États-Unis – le rapport est de 1 à 7. Elle ne couvre pas tous les sujets ; pourtant, nous n'avons pas à rougir de certains succès : certains de nos industriels sont exceptionnels et le CNES est un partenaire de choix de la NASA.

Plusieurs facteurs plaident en faveur de l'ouverture du débat sur l'exploration et le vol habité.

Premièrement, ces technologies ont considérablement progressé, et leur coût a baissé. Il « suffirait » à l'Union européenne d'investir quelques milliards d'euros, contre plusieurs centaines de milliards d'euros voilà quelques années.

Deuxièmement, plusieurs acteurs industriels souhaitent utiliser ces outils à des fins de recherche et de développement. Des expériences dans le domaine végétal ou de la fibre optique seraient par exemple possibles dans une future station européenne placée en orbite basse.

Troisièmement, les grandes puissances spatiales – la Russie, la Chine, l'Inde et les États-Unis – sont des acteurs importants du vol habité et préparent des expéditions vers la lune et la planète Mars. L'Inde lancera son premier vol habité dès l'année prochaine. Nous devons donc nous interroger : quelle est l'ambition spatiale de l'Union européenne ? Nous pouvons nous contenter d'être des fournisseurs de briques technologiques. Mais nous pouvons aussi avoir une ambition plus forte en matière d'exploration.

**M. Jean-Pierre Moga.** – En tant que rapporteur pour avis de notre commission sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », je constate que la tendance est à la complexification des circuits de financement de la politique spatiale, que ce soit à travers le plan de relance ou France 2030. Les crédits sont certes bienvenus, mais j'estime que le secteur a plus que jamais besoin de stabilité et doit disposer de crédits pérennes. Que pensez-vous de cette situation ?

Compte tenu de la concurrence internationale dans le secteur, de la nécessité d'accompagner nos industries et de favoriser un écosystème innovant, l'année 2022 sera une

étape importante. Monsieur le président, vous nous avez présenté vos priorités en termes de recherche : quel projet européen défendez-vous ?

Selon vous, enfin, à quel horizon l'ambition liée aux vols habités se concrétisera-t-elle et sous quelles réserves ?

**Mme Viviane Artigalas.** – Monsieur le président, au travers de l'Agence spatiale européenne, la France est avant tout l'un des partenaires des autres agences spatiales dans le monde.

Le lancement du télescope de la NASA, James Webb, successeur de l'emblématique Hubble, depuis le centre spatial de Kourou a été un important succès, notamment médiatique, tant pour le spatioport français que pour le lanceur européen. Cependant, Français et Européens restent le plus souvent les partenaires d'autres agences spatiales dans ce qui semble être un retour à la course à l'espace. Malgré un réel savoir-faire, le programme spatial franco-européen semble parfois être le sous-traitant du programme spatial américain.

Dès lors, outre son budget modeste, le CNES a-t-il les ressources scientifiques pour développer un programme de missions habitées ? Quel rôle le CNES peut-il jouer dans le cadre d'un programme spatial habité d'envergure européenne, et ce dans un contexte de fortes tensions sino-américaines ?

**M. Bernard Buis.** – À l'occasion du dernier Forum de Paris sur la paix, le CNES a été signataire, avec d'autres agences spatiales, universités et société civile, de l'appel « Net Zero Space » qui a pour but de favoriser une utilisation durable de l'espace extra-atmosphérique d'ici 2030, au travers d'engagements concrets pour réduire d'urgence le nombre de débris en orbite terrestre. En effet, quelque 10 000 tonnes de déchets polluent actuellement l'espace.

Si cette initiative est à saluer, des mesures coercitives doivent être prises, car le problème va s'aggraver dans les prochaines années, alors que SpaceX et Elon Musk voudraient expédier 42 000 satellites dans le ciel.

Monsieur le président, cet appel international évoque l'interdiction de produire de nouveaux débris spatiaux dangereux et le nettoyage des débris spatiaux dangereux existants. Comment faire de cet appel une règle qui puisse s'imposer à tous ?

**M. Serge Mérimou.** – Monsieur le président, le secteur spatial évolue rapidement. Ainsi, les agences nationales sont concurrencées par de nouveaux acteurs privés, qui prennent de nombreux risques que les agences tentent de contrôler.

Face à l'émergence de ces nouveaux acteurs, comment le CNES s'adapte-t-il ? Quelles conséquences cette évolution a-t-elle sur la stratégie de développement et les projets du CNES ? Les agences telles que le CNES risquent-elles d'être dépassées, et dans quelle mesure pouvez-vous collaborer avec ces acteurs privés ?

Par ailleurs, quelles sont vos attentes concernant la prochaine conférence ministérielle de l'Agence spatiale européenne ?

Enfin, comment expliquer le retard pris par une société comme Arianespace en matière de vols habités ? Quelles sont les ambitions françaises et européennes dans ce domaine ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Monsieur le président, l’Internet par satellite est un secteur de croissance stratégique pour notre avenir et pour notre souveraineté numérique. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet depuis le lancement réussi du satellite Konnect VHTS par Ariane 5 en 2020 ? Comment le CNES s’implique-t-il dans les projets de consortium européen pour une constellation de satellites européens ?

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Depuis quelques années, nous voyons l’influence des acteurs privés dans le domaine spatial. Je pense bien entendu à SpaceX. Cette influence peut-être perçue par beaucoup de personnes comme inquiétante.

Monsieur le président, vous semblez être assez favorable aux partenariats public-privé ; vous défendez une constellation spatiale de satellites au niveau européen. Pouvez-vous détailler votre politique et les apports du secteur privé en la matière ?

**Mme Martine Berthet.** – Monsieur le président, mon département abrite dans la vallée de la Maurienne une soufflerie de l’Office national d’études et de recherches aérospatiales (Onera). J’ai été alertée par les élus et les syndicats de la baisse des financements attribués ces deux dernières années, et d’un nouveau contrat d’objectifs 2022-2026 qui contraint la structure à un plafonnement de ses effectifs.

Cette réduction des moyens de l’Onera ne risque-t-elle pas de vous empêcher d’atteindre vos objectifs et de mener à bien les projets que vous venez de nous présenter ?

**M. Olivier Rietmann.** – Monsieur le président, pourriez-vous faire un point sur la présence des déchets dans l’univers ? Bernard Buis a parlé de 10 000 tonnes de débris : notre espace est-il pollué à ce point ?

En outre, quel intérêt y a-t-il à envisager une mission habitée vers la Lune ? Pourquoi y retourner ?

**M. Laurent Duplomb.** – Les systèmes satellitaires vont permettre de réaliser de grandes avancées en matière de prévisions météorologiques, ce qui est essentiel pour prévenir les aléas climatiques. Ces satellites seront-ils capables de mesurer plus précisément les effets de la photosynthèse des plantes pour prévenir les sécheresses ?

**M. Philippe Baptiste.** – Pour répondre à M. Moga, selon moi, le financement de la politique spatiale est satisfaisant. Le volet spatial du plan de relance est très important.

Le volet spatial du plan France 2030 est également d’un montant élevé – 1,5 milliard d’euros -, mais ce plan est intéressant d’un autre point de vue : il permet en effet d’avoir une vision globale et de créer des synergies entre les différents projets.

Pour répondre à MM. Buis et Rietmann, j’estime en effet qu’il faut être particulièrement attentif à la problématique de la pollution spatiale et des déchets en orbite. Pour vous donner une idée, le nombre de satellites en orbite basse double tous les dix-huit mois. Cependant, pour vous rassurer, il y a en moyenne l’équivalent d’une surface d’une centaine de kilomètres carrés entre deux satellites, si bien que, malgré les alertes, le nombre d’incidents reste relativement faible.

La régulation du trafic constitue un enjeu majeur, l'élaboration de règles communes dans l'espace étant dans l'intérêt de chacun.

De ce point de vue, la première action à mener est de réduire le nombre de débris en orbite. Un certain nombre de projets existe d'ores et déjà, mais il faut savoir que ce sera long et complexe.

Autre mesure indispensable, il faut faire en sorte de vérifier que chaque objet envoyé dans l'espace soit étudié pour revenir rapidement dans l'atmosphère et ne pas rester en orbite. C'est essentiel et probablement plus simple à mettre en œuvre que la destruction des débris existants. La France est en pointe dans ce domaine et s'active au travers notamment de la loi relative aux opérations spatiales (LOS). J'espère que ce rôle de régulateur suscitera l'adhésion de l'Europe, voire des autres grandes puissances spatiales.

M. Buis a évoqué les 40 000 satellites d'Elon Musk ; il est même parfois question de projets mobilisant quelque 300 000 satellites. Ces chiffres semblent effrayants, mais il faut en relativiser l'importance : la plupart de ces satellites sont de toute petite taille.

M. Duplomb m'interroge sur la fiabilité des prévisions météorologiques grâce aux satellites. D'après moi, l'observation précise et détaillée des paramètres vitaux de la Terre, c'est-à-dire la température, les niveaux de gaz carbonique et de méthane, l'altimétrie, est sans doute l'un des défis d'envergure qu'aura à relever l'Europe dans le domaine spatial. Aujourd'hui, la France fait d'ailleurs partie des États les plus performants en la matière. Maîtriser toutes ces données permet de délivrer des prévisions fiables sur le court, le moyen et le long terme.

Mme Artigalas et MM. Moga, Mérillou, Buis et Rietmann m'interrogent sur les vols habités. Pourquoi les vols habités ? Aujourd'hui, la situation n'est pas comparable avec celle du programme Apollo : aller sur la Lune était alors un défi. Cela étant, le spatial représente une part de rêve pour l'ensemble des citoyens européens en mêlant à la fois confiance en l'avenir et confiance en la technologie. Retourner sur la Lune permet aux scientifiques de réaliser un certain nombre d'expériences et de manipulations impossibles ailleurs. En outre, c'est un préalable à toute mission vers Mars : c'est sur la Lune qu'on va apprendre, par exemple, à se ravitailler en oxygène et en carburant par l'utilisation des ressources disponibles sur place - en premier lieu l'énergie solaire - afin de nous doter des moyens d'aller plus loin. On dit souvent que, pour aller sur Mars, il faut passer par la Lune. Compte tenu des capacités d'emport très limitées des lanceurs - il faut bien qu'ils puissent échapper à l'attraction terrestre -, il faut pouvoir produire sur place de l'oxygène et du carburant, de manière à être autonome, sans dépendre exclusivement de moyens de ravitaillement envoyés depuis la Terre.

C'est aussi un enjeu industriel : de plus en plus d'entreprises s'intéressent à un environnement en gravité réduite qui permettrait de mener à bien des projets impossibles à réaliser sur Terre. Il ne s'agit pas tant d'extraire des minerais de la Lune - les rapporter sur Terre serait d'un coût prohibitif - que de mener des expériences en biologie, en agronomie, etc.

Pour réponse à Mme Renaud-Garabedian, s'agissant du rôle des agences dans ce nouveau partenariat public-privé, de fait, de nombreux acteurs privés s'intéressent au spatial, d'autant plus si les coûts baissent. Auparavant, ce champ était « réservé » aux grandes agences spatiales, avant qu'elles ne fassent appel à des industriels, lesquels portent désormais

eux-mêmes des programmes. Notre rôle est double : un rôle de régulation de ce système qui est en train de se constituer et un rôle d'encouragement de nos champions nationaux et européens.

Cela présente également un intérêt pour nous et pour nos « donneurs d'ordres » que sont les scientifiques, les militaires, l'État. L'arrivée de ces industriels sur le marché du spatial permet de faire baisser les coûts et de réduire les délais de réalisation des projets. On peut donc être gagnant-gagnant dès lors qu'on peut nouer un partenariat intelligent avec un certain nombre d'entreprises.

Au cours des soixante dernières années, c'est ce à quoi s'est toujours employé le CNES, dans un environnement qui a beaucoup évolué. Mais l'histoire et le développement d'Ariane, de Thales Alenia Space ou d'Airbus Defence and Space sont intimement liés à la commande publique, qui a donc permis l'émergence de ce tissu industriel.

Mme Berthet m'interroge sur l'Onera de Bruno Sainjon, qui est un partenaire important du CNES, lequel n'est pas un établissement de recherche en tant que tel. Il compte de nombreux ingénieurs, mais pas de chercheurs. Nous travaillons également beaucoup avec le CNRS et les universités. En effet, la presse a rapporté dernièrement qu'il était question de plafonner les effectifs de l'Onera : à ce jour, cela n'affecte en rien la qualité de la relation que nous entretenons avec l'Office, avec lequel nous menons de beaux programmes de R&D.

Enfin, Mme Loisier m'interroge sur l'Internet par satellite, qui est un enjeu majeur de souveraineté numérique pour l'Europe : c'est l'un des moyens dont elle dispose pour y prendre pied. Grâce à une constellation de satellites en orbite basse, c'est le moyen de fournir une grande partie de la planète un accès à Internet en temps quasi réel.

La question du temps réel est essentielle pour les utilisateurs, pour les applications industrielles : seul un satellite en orbite basse, au contraire d'un satellite géostationnaire, permet au signal d'être diffusé suffisamment vite pour éviter tout décalage, par exemple dans une conversation téléphonique. Pour un certain nombre d'applications, un tel décalage est rédhibitoire. Selon les projections, 20 % des données seront à l'avenir échangées en temps réel - par exemple, la conduite autonome.

Elon Musk place des satellites en orbite basse, cependant, son entreprise Tesla produit des véhicules autonomes. Si j'étais un constructeur automobile européen, je m'inquiérais.

En outre, les enjeux de souveraineté et en matière de communications sécurisées entre États sont là aussi extrêmement importants.

Les enjeux sont à la fois commerciaux et régaliens : développer une telle constellation coûte cher, plusieurs milliards d'euros. D'où l'importance de la question des partenariats public-privé : probablement a-t-on intérêt à développer les investissements à la fois privés et publics.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Monsieur le président, nous vous remercions de la qualité 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.*

**Mardi 8 février 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons les amendements de séance sur le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

*Avant l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Le texte, dans sa rédaction actuelle, est très incomplet dans la mesure où il ne contient ni le budget du nouveau dispositif, ni les taux de franchises, de subvention publique et d'intervention au titre de la solidarité nationale. Bien sûr, cela doit rester indicatif mais il est important de donner une orientation au Gouvernement et d'en débattre. Je vais donc vous proposer plusieurs amendements pour inscrire ces taux dans la loi et consacrer l'existence de l'enveloppe de 600 millions d'euros annoncée par le Gouvernement au sein d'un rapport annexé à la loi ; en conséquence, je vous proposerai aussi de modifier l'intitulé du projet de loi pour qu'il devienne explicitement un projet de loi d'orientation pour le développement de l'assurance récolte, avec un volet budgétaire indicatif, et non plus un simple texte relatif à un système d'assurance.

Mon amendement n° 92 vise à graver dans la loi les objectifs fixés par la loi en matière de gestion et d'indemnisation des risques. Il reprend, en pratique, le contenu de l'article 1<sup>er</sup> bis pour le mettre dans la loi directement plutôt que de le codifier au sein du code rural et de la pêche maritime. Il reprend l'engagement financier du Gouvernement de verser une enveloppe de 600 millions d'euros par an pour faire fonctionner le système.

**M. Franck Montaugé.** – J'approuve la proposition de notre rapporteur, mais rien ne garantit que l'enveloppe de 600 millions sera suffisante. Cette disposition ne risque-t-elle pas non plus d'être déclarée irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution ?

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Ce montant de 600 millions a été annoncé publiquement par le Président de la République comme par le ministre de l'agriculture plusieurs fois. L'engagement ayant été pris, il n'y a pas de risque d'irrecevabilité au titre de l'article 40, d'autant qu'évidemment ce montant demeure indicatif. Seul le vote du projet de loi de finances en la matière sera prescriptif. En outre, le tableau que je vous proposerai d'adopter ensuite précise la répartition des taux recommandés par outil de gestion des risques et par filières en optimisant le cadre fixé par le règlement européen Omnibus. Selon nos simulations, il permet de respecter le montant de l'enveloppe, à moins évidemment qu'une catastrophe exceptionnelle ne survienne – je rappelle que l'épisode de gel l'an passé a coûté plus d'un milliard d'euros – : dans ce cas, rien n'interdit au Gouvernement de verser davantage, évidemment.

**M. Franck Montaugé.** – Ne faudrait-il pas adopter une rédaction plus souple au 3<sup>e</sup> alinéa pour prévoir que l’enveloppe de 600 millions peut être revue en tant que de besoin ?

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – La rédaction actuelle est déjà souple puisqu’il s’agit des « dépenses publiques prévisionnelles ». Il ne s’agit pas d’un plafond. Je crains, si on modifie la rédaction pour laisser penser que le montant sera supérieur à 600 millions, qu’elle ne devienne irrecevable au titre de l’article 40. À l’heure actuelle, on est couvert par les engagements passés pris par le Gouvernement.

**M. Pierre Louault.** – L’enveloppe de 600 millions est-elle budgétée chaque année ? Dans ce cas, des excédents sont possibles et reportables d’une année sur l’autre.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Le Gouvernement a annoncé une enveloppe de 600 millions. Le ministre ne pourra pas se dédire. Je vous invite, en revanche, à interpellier le ministre en séance pour lui faire préciser que le montant prévu est bien minimal, annuel et que l’excédent pourra être reporté le cas échéant d’une année sur l’autre. C’est ainsi que nous pourrions obtenir des engagements sans être passibles de l’article 40.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La voie est étroite, en effet.

*L’amendement n° 92 est adopté.*

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

*L’amendement de suppression n° 93 est adopté.*

#### **Article 2**

*Les amendements rédactionnels n°s 94 et 95 sont adoptés.*

#### **Article 3**

*L’amendement de coordination juridique n° 96 est adopté.*

#### **Article 3 bis**

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – L’amendement n° 97 apporte deux précisions. D’une part, il apparaît qu’un arrêté préfectoral est le mieux adapté pour déterminer le nombre de réclamations à atteindre pour lancer un recours collectif auprès du comité départemental d’expertise (CDE). Le préfet, par sa proximité du terrain, pourra en effet mieux prendre en compte les réalités territoriales dans la détermination de ce seuil. D’autre part, l’amendement prévoit qu’un décret fixera des conditions de contestation des pertes de récoltes par les exploitants par d’autres manières plus adaptées à certaines filières. Je rappelle que la procédure est contradictoire. Le CDE peut être saisi de réclamations de la part d’agriculteurs qui ne sont pas d’accord avec les estimations par satellite. Il faut pouvoir prendre en compte ces cas. C’est le décret qui précisera les modalités de recours à une contre-expertise.

**M. Pierre Cuypers.** – Cette possibilité sera-t-elle offerte uniquement aux agriculteurs individuels ou bien aussi aux syndicats agricoles ?

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Tout dépendra de la rédaction du décret.



**M. Pierre Cuypers.** – Les recours auront bien lieu devant le comité départemental ou à un autre niveau éventuellement plus large ?

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Pour les recours décrits dans l'article, c'est bien le niveau départemental qui sera compétent.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je précise que le Gouvernement n'est d'ailleurs pas très favorable à cette solution...

*L'amendement n° 97 est adopté.*

### **Article 3 ter**

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – L'amendement n° 98 vise à remplacer la « minoration » de la dotation jeune agriculteur (DJA) par une « modulation ». Je souhaitais mettre en place un vrai dispositif d'incitation à la souscription d'un contrat d'assurance par le biais de la dotation Jeunes Agriculteurs (DJA) destinée à aider les jeunes agriculteurs à s'installer. L'article 40 de la Constitution nous empêchait de prévoir autre chose qu'une minoration. Mais nous avons convaincu le Gouvernement de déposer un amendement visant à laisser la liberté aux régions de « moduler » les taux de la DJA pour inciter à la souscription d'un contrat d'assurance. Dès lors, je peux déposer cet amendement identique à celui du Gouvernement sans être passible de l'article 40.

**M. Franck Montaugé.** – On joue sur les mots ! Moduler, cela signifie forcément moduler à la baisse !

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Le montant de la dotation varie en fonction d'un système à points. Elle peut être bonifiée et est ainsi plus élevée en zone de montagne. Rien n'empêche les régions de créer un système incitatif et d'attribuer des points pour la souscription d'une assurance récolte.

*L'amendement n° 98 est adopté.*

### **Article 5**

*Les amendements rédactionnels n°s 99 et 100 sont adoptés.*

### **Article 5 bis A**

*L'amendement rédactionnel n° 101 est adopté.*

### **Article 8**

*L'amendement de coordination n° 102 est adopté.*

### **Après l'article 16**

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – L'amendement n° 103 introduit un rapport annexé à la loi qui contient deux tableaux. Le premier détaille les objectifs en termes de pourcentage des surfaces assurées par production : nous fixons par exemple un objectif en 2030 de 60 % de surfaces assurées dans les grandes cultures contre 33 % aujourd'hui. Il reprend les objectifs partagés par l'Etat et le rapport de Monsieur Frédéric Descrozaillle.

Le second tableau indicatif définit, filière par filière, les seuils de pertes rendant éligibles à subvention, c'est-à-dire les franchises – j'applique à cet égard pleinement le règlement Omnibus qui permet depuis 2017 de baisser pour tous les contrats la franchise de 30 à 20 % –, le taux de subvention publique des primes d'assurance, que j'augmente, conformément au droit européen, de 65 % à 70 % pour toutes les filières, et enfin le seuil de déclenchement de la solidarité nationale – par exemple, il est établi à 40 % pour les grandes cultures. Cela signifie, pour les grandes cultures, que les agriculteurs prennent à leur charge les pertes lorsque celles-ci sont inférieures à un seuil de 20 % ; les pertes situées entre 20 %, le niveau de franchise, et 40 %, le seuil de déclenchement de la solidarité nationale, sont couvertes par l'assurance ; les pertes supérieures à 40 % sont prises en charge par la solidarité nationale. Ce seuil de 40 % s'appliquerait pour les grandes cultures et les vignes, alors que pour ces dernières, le seuil d'intervention de l'État est actuellement nettement plus élevé. Pour l'arboriculture et les prairies, ce seuil serait à 30 %, de même que pour l'horticulture, les plantes à parfum, et les autres cultures non assurables. Pour les légumes, le taux varierait entre 30 et 40 % selon les risques : les cultures en terre risquent moins que celles hors terre.

Nous laissons le taux d'indemnisation à la main du ministre. Nous ne voulons pas qu'il nous accuse de dépasser l'enveloppe de 600 millions. Selon nos estimations, nous devrions rester, avec cette rédaction, dans le cadre de l'enveloppe, sauf circonstances exceptionnelles.

Ces taux devraient s'appliquer pour une durée de 5 ans, jusqu'en 2028. Comme nous ne fixons pas de taux d'indemnisation, le Gouvernement aura la latitude de moduler le taux d'indemnisation des non-assurés. N'oublions pas que l'objectif est aussi d'inciter ces derniers à s'assurer. Les non-assurés ne toucheront rien jusqu'au niveau du seuil d'intervention de l'État, et, une fois passé ce seuil, bénéficieront d'une aide minorée de moitié par rapport à ce qu'aurait touché un assuré. Ce taux pourrait évoluer. En outre, après 2028, le Gouvernement pourra demander à modifier les seuils d'intervention de l'État. Ainsi, mon amendement laisse des marges de manœuvre au Gouvernement pour maintenir les dépenses dans le cadre de l'enveloppe et ne pas avoir à dépenser plus. Il ne peut donc pas nous accuser de vouloir forcer l'État à dépenser plus indéfiniment ; en revanche, il peut nous accuser d'inciter l'État à dépenser ce qu'il a promis pendant les premières années, mais l'enjeu primordial est d'inciter le plus possible d'agriculteurs à s'assurer. Pour cela, il faut leur donner confiance et leur apporter des garanties : les taux, la durée, le budget, etc. C'est le sens de mes amendements, qui devraient permettre de convaincre le plus d'agriculteurs, et donc garantir la pérennité du mécanisme.

**M. Pierre Cuypers.** – La part couverte par l'assurance ne vient pas en déduction de la part couverte par l'État ?

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Elles se cumulent, car il s'agit d'un système par tranches, avec des seuils d'intervention différents. Par exemple, un agriculteur qui aura 60 % de pertes sur son exploitation céréalière devra prendre à sa charge les pertes à hauteur de la franchise, fixée à 20 % ; la part entre 20 et 40 %, sera couverte par l'assurance ; au-delà, la solidarité nationale prendra le relais.

**M. Pierre Cuypers.** – Et pour un non-assuré ?

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Les non-assurés ne toucheront rien jusqu'au niveau du seuil d'intervention de l'État, 40 % en l'occurrence, et, une fois passé ce

seuil, bénéficieront d'une aide minorée de moitié par rapport à ce qu'aurait touché un assuré. C'est l'application du droit européen.

**M. Franck Montaugé.** – Si je comprends bien, l'ajustement budgétaire se ferait en modulant les taux d'aide aux non-assurés ?

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – En versant moins aux non-assurés en cas de sinistre au titre de la solidarité nationale, l'État économise par rapport à ce qu'il aurait dû verser si tous les exploitants étaient assurés. L'argent économisé peut ainsi être utilisé à d'autres fins. De même, en diminuant le taux d'indemnisation au titre de la solidarité nationale, l'État peut récupérer de l'argent et prendre des mesures pour inciter à s'assurer, augmenter le taux d'aide aux assurés, etc.

**M. Franck Montaugé.** – La situation relative des non-assurés va se dégrader.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il s'agit d'inciter à s'assurer. C'est la même logique que pour le passe vaccinal qui vise à inciter à se faire vacciner. Je rappelle toutefois que les primes des contrats d'assurance multirisque éligibles pourront être subventionnées jusqu'à 70 %, ce n'est pas négligeable.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Je souligne que ma rédaction est muette sur les non-assurés, comme sur le taux d'indemnisation. Ce dernier reste à la main du ministre. Je me contente de préciser les taux. Nous apportons des précisions positives sans modifier les points négatifs – on ne peut d'ailleurs pas toucher à ces sujets, car revenir sur le principe d'une aide minorée de moitié pour les non-assurés serait contraire au droit européen. Plus les assurés seront nombreux, plus le système s'équilibrera, plus les assureurs pourront se réassurer aisément et plus les agriculteurs seront sereins, car ils seront couverts. On ne pourra pas conserver indéfiniment un système où les non-assurés bénéficieront toujours de la solidarité nationale à un niveau important car cela n'incite pas à l'assurance. En outre, les taux d'intervention de l'État sont très bas pour inciter les agriculteurs à s'assurer, au début de la réforme au moins.

**M. Denis Bouad.** – Je partage cette analyse. En fixant les taux pour une période de 5 ans, on garantit aux agriculteurs une certaine visibilité. Les assureurs n'ont pas beaucoup de risques, car ils participent à un pool de réassurance et ne garantissent qu'une partie des pertes, ceux situés entre la franchise et le seuil d'intervention de l'État. On peut donc s'attendre à ce que le coût de l'assurance baisse.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Normalement ! Le ministre risque de nous accuser de vouloir baisser les taux autant que possible pour augmenter la solidarité nationale. Mais si l'on veut augmenter le taux d'assurés, il faut bien limiter le coût de l'assurance ! Par exemple, pour un céréalier, avec une franchise de 20 % et un seuil d'intervention publique de 40 %, le coût de l'assurance devrait s'élever autour de 20 ou 30 euros à l'hectare, alors que si le seuil d'intervention de l'État était plus élevé, la part restant à la charge des assurances serait mécaniquement plus élevée, et donc les cotisations d'assurance.

**M. Franck Montaugé.** – La proposition de notre rapporteur est très intéressante. Elle nous fait jouer notre rôle de législateur. On nous disait que c'était impossible, finalement ça l'est ! Tant mieux. Avec cette rédaction, on touche le cœur du réacteur. Que restera-t-il des ordonnances et des décrets ? D'où ma question : cette proposition pourra-t-elle prospérer en commission mixte paritaire (CMP) ? Cela pourrait conditionner notre vote.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il est encore un peu tôt pour le dire. La discussion sera vive cet après-midi en séance.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Ma proposition fait l'objet d'un large soutien de la profession. La CMP aura lieu le 16 février. Nous aurons des négociations d'ici là. Mais si le ministre s'oppose à nos tableaux et à nos taux, et que la CMP n'est pas conclusive, il faudra qu'il l'assume à quelques jours du salon de l'agriculture...

**M. Pierre Louault.** – Quelle sera la base de calcul pour apprécier les pertes : le rendement moyen départemental ? la moyenne des dernières années de l'exploitation ?

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Pour un assuré, on prendra en compte la moyenne olympique ou une moyenne triennale glissante ; pour les non-assurés, la moyenne départementale s'appliquera.

**M. Pierre Cuypers.** – Les assureurs vont-ils suivre ?

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Le taux de subventionnement des primes d'assurance de 70 % est très intéressant. Cela réduit le coût pour les assurés et cela incite à entrer dans le système. En outre, nous baissons les seuils d'intervention de l'État, c'est intéressant pour les assureurs, car les montants afférents aux risques qu'ils assurent sont réduits. Cela devrait les conduire à réduire les polices d'assurance. J'ajoute aussi que l'assureur pourra prendre en compte les mesures mises en place par l'agriculteur pour diminuer ses risques. Enfin, la Caisse centrale de réassurance, organisme d'État, réassurera pendant les premières années le pool d'assureurs. Le mécanisme est très protecteur pour les assureurs ! Le seul qui pourrait trouver matière à s'opposer est le ministre...

*L'amendement n° 103 est adopté.*

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

#### *Intitulé du projet de loi*

**M. Laurent Duplomb, rapporteur.** – Il s'agit de renommer la loi pour rappeler son caractère programmatique en vue d'une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture.

*L'amendement n° 104 est adopté.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons maintenant les amendements de séance. Comme nous en avons désormais pris l'habitude pour les amendements de séance, un tableau vous a été distribué qui récapitule les avis proposés par notre rapporteur. Je vous propose d'en donner lecture et de ne s'arrêter que sur les amendements pour lesquels vous souhaiteriez obtenir davantage d'explications de la part de notre rapporteur. Nous aurons bien évidemment l'occasion de débattre de chacun d'entre eux lors de la séance publique.

*La commission a donné les avis suivants sur les autres amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :*

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1er bis</b>			
M. BOUAD	6	Inscription dans l'objectif de la politique de gestion des risques en agriculture la promotion de production agroécologique	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	67	Inscription de l'ambition de développement de pratiques agroécologiques dans l'objectif de renforcer la gestion et la prévention des risques en agriculture	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	44	Rendre l'assurance récolte obligatoire	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>			
M. SALMON	71	Suppression du subventionnement public des primes d'assurance	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	72	Variation de la part de la subvention à la prime d'assurance selon l'engagement éthique et la responsabilité assurantielle de l'entreprise d'assurance proposant le contrat	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	81	Possibilité de revoir le taux de subvention à la hausse si le droit européen évolue de manière plus favorable	<b>Favorable</b>
M. BUIS	59	Suppression du droit de l'exploitant de retenir sa meilleure moyenne de production parmi les possibilités laissées par le droit européen	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	51	Précision rédactionnelle	<b>Favorable</b>
M. SALMON	79	Précision rédactionnelle	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. BOUAD	7	Objectif de valorisation d'une offre assurantielle responsable et éthique	<b>Défavorable</b>
M. GAY	42	Objectif de valorisation d'une offre assurantielle responsable et éthique sur la base d'une liste d'assureurs agréés	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	52	Absence de prise en compte de la destination des cultures dans le calcul des surfaces minimales à couvrir selon les types de contrats	<b>Défavorable</b>
M. BOUAD	8	Demande de rapport sur l'état des lieux de l'offre assurantielle proposée aux exploitants agricoles deux ans après l'entrée en vigueur de la loi	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>			
M. BUIS	53	Suppression du droit de l'exploitant de retenir sa meilleure moyenne de production parmi les possibilités laissées par le droit européen	<b>Défavorable</b>
M. BOUAD	9	Prise en compte de la récurrence des aléas climatiques dans les calculs de la moyenne de production	<b>Sagesse</b>
M. BUIS	54	Faculté pour l'interlocuteur unique de verser l'indemnisation des sinistres au nom de l'État et au titre de la solidarité nationale en même temps	<b>Favorable</b>
M. SALMON	68	Suppression de la mention indicative rappelant le caractère incitatif du dispositif de minoration des indemnités pour les non assurés, sans remettre en cause cette minoration	<b>Défavorable</b>

M. BOUAD	10 rect. bis	Précision rédactionnelle	<b>Favorable</b>
M. GAY	37	Suppression de la possibilité de confier l'indemnisation des pertes de récoltes au titre de la solidarité nationale à un réseau d'interlocuteurs agréés	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	70	Suppression de la possibilité de confier l'indemnisation des pertes de récoltes au titre de la solidarité nationale à un réseau d'interlocuteurs agréés	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	55	Similarité des méthodes d'évaluation et d'indemnisation des pertes entre celles relevant de l'assurance et celles relevant de la solidarité nationale plutôt qu'une stricte identité	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	77	Prise en compte de l'absence de développement de l'assurance afin de ne pas pénaliser les exploitations diversifiées	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	73	Objectif de diversité de productions sur les territoires par une prise en compte du faible taux d'assurance dans certaines filières	<b>Défavorable</b>
M. Stéphane DEMILLY	21 rect. bis	Décret déterminant les conditions dans lesquelles les évaluations des pertes peuvent faire l'objet d'une demande de réévaluation	<b>Demande de retrait</b>
M. BUIS	57	Décret déterminant les conditions dans lesquelles les évaluations des pertes peuvent faire l'objet d'une demande de réévaluation	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 3 bis</b>			
M. BUIS	58	Suppression de la possibilité, par un recours collectif, de déclencher une enquête de terrain pour réévaluer les pertes de récoltes ou de cultures en cas de contestation d'un exploitant	<b>Défavorable</b>
M. BOUAD	11	Délai de réponse d'un mois pour les entreprises d'assurance aux demandes de réévaluations émises par le comité départemental d'expertise	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3 bis</b>			
M. CABANEL	46	Minoration des aides européennes aux agriculteurs non assurés ou n'ayant pas réalisé un diagnostic de gestion des risques constatant un niveau de maîtrise des risques suffisant	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 ter</b>			
M. GAY	38 rect.	Suppression de la possibilité de minorer la dotation jeune agriculteur en cas de non recours à l'assurance	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	61	Suppression de la possibilité de minorer la dotation jeune agriculteur en cas de non recours à l'assurance	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	74	Suppression de la possibilité de minorer la dotation jeune agriculteur en cas de non recours à l'assurance	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	47 rect.	Modulation de la dotation jeune agriculteur en cas de souscription d'un contrat MRC	<b>Favorable</b>
M. Stéphane DEMILLY	50 rect.	Modulation de la dotation jeune agriculteur en cas de souscription d'un contrat MRC	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	91	Modulation de la dotation jeune agriculteur en cas de souscription d'un contrat MRC	<b>Favorable</b>

M. BOUAD	12	Minoration de la dotation jeune agriculteur conditionnée à l'absence de souscription d'un contrat d'assurance à la suite de la proposition d'une offre assurantielle suffisante et acceptable	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 4</b>			
M. GAY	41	Maintien du régime des calamités agricoles	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	78	Maintien du régime des calamités agricoles	<b>Défavorable</b>
M. Stéphane DEMILLY	22 rect. bis	Maintien du régime des calamités agricoles aux seuls risques non assurables déterminés par décret	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b>			
M. GAY	39	Suppression de la CODAR	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	90 rect.	Simple faculté pour la CODAR d'émettre des recommandations et suppression de l'avis de la CODAR sur le cahier des charges	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	56	Suppression de la durée des recommandations sur une durée de cinq ans	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	88	Assortir les recommandations de la CODAR d'une évaluation financière	<b>Favorable</b>
M. BOUAD	15	Précision que toutes les organisations syndicales représentatives seront à la CODAR	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	65	Composition de la CODAR élargie aux entreprises de réassurance et à la CCR	<b>Défavorable</b>
M. Jean-Michel ARNAUD	1 rect.	Composition de la CODAR élargie aux intermédiaires d'assurance	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	64	Composition de la CODAR élargie aux intermédiaires d'assurance	<b>Défavorable</b>
M. BUIS	62	Précision rédactionnelle	<b>Favorable</b>
M. CHASSEING	26 rect. bis	Association à la gouvernance du CNGRA et de la CODAR des représentants de la profession agricole pour chaque secteur de production	<b>Demande de retrait</b>
M. BOUAD	13	Irrecevable article 41	<b>Irrecevable 41</b>
M. BOUAD	14	Article 41	<b>Irrecevable 41</b>
<b>Article 5 bis A</b>			
Le Gouvernement	82	Fixation des niveaux d'intervention publique sur trois ans	<b>Défavorable</b>
M. BOUAD	16	Avis conforme des organisations syndicales représentatives agricoles au sein de la CODAR en cas d'arrêté dérogeant de manière annuelle sur les taux et seuils	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>			
M. GAY	40	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	75	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	83	Possibilité pour les assureurs d'exercer en commun au sein du pool certaines activités complémentaires à la mutualisation des risques et des données et possibilité pour l'État de se voir communiquer les données des assureurs	<b>Défavorable</b>

M. Jean-Michel ARNAUD	2 rect.	Adhésion facultative au pool	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	76	Suppression des obligations déclaratives incombant aux non assurés	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	84	Précision rédactionnelle	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	85	Report du délai de publication de l'ordonnance à 6 mois après la promulgation de la loi au lieu de 4	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 11</b>			
Mme EVRARD	60	Irrecevable article 45	<b>Irrecevable 45</b>
<b>Article 12</b>			
M. Jean-Michel ARNAUD	3 rect.	Report de l'entrée en vigueur de la loi de 2023 à 2024	<b>Défavorable</b>
M. SEGOUIN	29 rect.	Report de l'entrée en vigueur de la loi de janvier à août 2023	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	86	Encadrement des délais de mise en conformité des contrats en cours après l'entrée en vigueur de la loi	<b>Sagesse</b>
<b>Article additionnel après l'article 12</b>			
M. PLA	5	Rapport relatif à la création d'un fonds professionnel mutuel et solidaire	<b>Défavorable</b>
M. SALMON	66 rect.	Rapport relatif à la création d'un fonds professionnel mutuel et solidaire	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16</b>			
M. CABANEL	45	Intégration dans le rapport des pistes d'évolution de la moyenne olympique, notamment pour l'allonger à dix ans	<b>Défavorable</b>
M. BOUAD	17 rect.	Inclusion dans le rapport d'un bilan des actions menées par le Gouvernement lors de la PFUE pour faire évoluer les règles relatives à la moyenne olympique	<b>Sagesse</b>
M. SALMON	69	Pistes d'évolution pour ne pas appliquer de minoration sur les indemnités dues aux non assurés	<b>Défavorable</b>
M. GONTARD	43	Rapport sur les perspectives d'amélioration de la prise en charge des pertes de récolte dues aux orages de grêle	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 15 h 15.*



**Mercredi 9 février 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**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 – Examen des motions et amendements de séance**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons les amendements de séance 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. Nous commençons par les amendements du rapporteur.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

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

*L'amendement de précision rédactionnelle n° 11 est adopté.*

**Mme Sylviane Noël, rapporteure.** – Mon amendement n° 12 garantit la liberté, pour les utilisateurs qui le souhaitent, de désinstaller gratuitement le système de contrôle parental sur leur appareil. La désinstallation ne devrait toutefois pas être proposée lors de la première mise en service de l'appareil.

Il s'agit d'offrir une plus grande liberté de choix aux consommateurs dans le cyberspace, en leur permettant de décider quelles couches logicielles sont installées sur leurs équipements connectés. L'activation du contrôle parental sera proposée dès la première mise en service des appareils connectés vendus en France, dans l'objectif de faciliter son utilisation.

Cet amendement s'inscrit également dans la continuité des discussions en cours à l'échelle de l'Union européenne dans le cadre de l'examen de la directive *Digital Markets Act* (DMA).

*L'amendement 12 est adopté.*

**Mme Sylviane Noël, rapporteure.** – Mon amendement n° 10 précise que la commercialisation des équipements terminaux et du matériel informatique vendus « nus » à des professionnels, c'est-à-dire sans système d'exploitation ni logiciel permettant de les faire fonctionner, demeure possible.

La vente d'équipements terminaux et de matériel informatique « nus » demeure très minoritaire, s'adressant à des entreprises spécialisées et aguerries. Il est toutefois indispensable d'éviter tout effet de bord indésirable auprès d'un public qui n'est pas concerné par le dispositif envisagé, qui vise le grand public.

*L'amendement 10 est adopté.*

**Mme Sylviane Noël, rapporteure.** – Mon amendement n° 13 est un amendement de précision, qui prévoit un décret en Conseil d'État, et non un décret simple, relatif à la commercialisation des équipements reconditionnés dont la mise sur le marché est antérieure à l'entrée en vigueur de ce texte.

*L'amendement 13 est adopté.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

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

**Mme Sylviane Noël, rapporteure.** – Je vous présente ensemble les amendements identiques n<sup>os</sup> 1 et 4 ainsi que l'amendement n° 7, partiellement identique aux deux premiers.

Ces trois amendements excluent explicitement du champ d'application du texte la vente d'équipements terminaux dénués de systèmes d'exploitation. Des acteurs économiques nous ont en effet alertés sur le risque d'une interdiction *de facto*, avec ce texte, de la vente de matériel informatique « nu », c'est-à-dire sans système d'exploitation. C'est très minoritaire, et cela concerne surtout les ventes d'équipements à des professionnels aguerris.

Néanmoins, cela créerait un effet de bord non désiré que nous ne souhaitons pas. Que les professionnels concernés soient rassurés : notre objectif n'est pas d'interdire la vente de matériel informatique « nu ».

Les précisions rédactionnelles proposées ne me semblent toutefois pas nécessaires. En effet, le dispositif envisagé concerne, je cite le texte, « les équipements terminaux destinés à l'utilisation de services de communication au public en ligne », c'est-à-dire les smartphones, les tablettes, les ordinateurs, les consoles de jeux vidéo ou encore les objets connectés qui permettent de naviguer sur Internet. Or pour se connecter à Internet, ces équipements ont besoin d'un logiciel, d'un système d'exploitation. En l'absence de celui-ci, ils sont comme des objets inertes ; leurs fonctionnalités ne sont pas activées. La vente de matériel informatique « nu » ne nous semble donc pas menacée par le dispositif envisagé. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 1 rectifié, 4 et 7.*

**Mme Sylviane Noël, rapporteure.** – Les amendements n<sup>os</sup> 2 et 5 garantissent la liberté pour les utilisateurs de désinstaller le dispositif de contrôle parental qui sera pré-installé sur les équipements terminaux vendus en France et permettant d'accéder à Internet.

La première partie de l'amendement n° 2 précise que la désinstallation doit être proposée dès la première mise en service de l'appareil et sans surcoût pour les utilisateurs. Je n'y suis pas favorable. Ne brouillons pas le message politique que nous voulons faire passer : l'objectif principal de cette proposition de loi est d'encourager les parents et les familles à utiliser davantage le contrôle parental. Il me semble important et cohérent que seule l'activation du contrôle parental soit proposée lors de la première mise en service. Par conséquent, avis défavorable.

L'amendement n° 5, qui a ma préférence, inscrit dans la loi la possibilité pour les utilisateurs de désinstaller gratuitement le dispositif, mais pas lors de la première mise en

service. Ces dispositions s'inscrivent dans une recherche de plus grande liberté des consommateurs dans le cyberspace, un sujet auquel notre présidente et notre commission sont particulièrement attachées. Nous y sommes donc favorables.

Cette proposition fait également écho aux discussions en cours à l'échelle européenne dans le cadre de la directive DMA. Je défends moi-même un amendement en ce sens. Par conséquent, retrait, sinon avis défavorable.

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

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Mme Sylviane Noël, rapporteure.** – L'amendement n° 3 étend aux personnes adultes l'interdiction de commercialisation des données à caractère personnel collectées lors de l'activation du contrôle parental. Nous avons adopté en commission une protection spécifique pour les personnes mineures. Ce sont surtout des données sur nos enfants et nos adolescents qui sont collectées lors de l'activation d'un dispositif de contrôle parental, par la création de profils utilisateurs nécessitant de renseigner l'âge et la date de naissance.

Les enfants et les adolescents n'ont pas la capacité de discernement des adultes, ni la même capacité à consentir à l'utilisation de leurs données personnelles. Nous souhaitons donc, pour eux, une couche supplémentaire de protection, en complément des dispositions déjà prévues par le règlement général sur la protection des données (RGPD).

Je souhaite maintenir le ciblage de cette protection sur les personnes mineures, conformément aux recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et en cohérence avec ce qui existe déjà pour les plateformes de partage de vidéos depuis la transposition de la directive européenne sur les services et médias audiovisuels. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.*

**Mme Sylviane Noël, rapporteure.** – L'amendement n° 6 précise que la désactivation du dispositif parental est proposée gratuitement aux utilisateurs.

Le dispositif envisagé est clair : le contrôle parental est installé par défaut, désactivé en l'état, puis l'activation est proposée lors de la première mise en service. Une fois activé, le dispositif peut être librement désactivé. C'est déjà le cas : les acteurs dominants du marché proposent gratuitement des outils de contrôle parental sur les appareils qu'ils commercialisent en France. La précision proposée est satisfaite : demande de retrait, sinon, avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.*

**Mme Sylviane Noël, rapporteure.** – L'amendement n° 8 complète les obligations d'information des fabricants, qui seront définies par décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL, pour y faire mention des risques liés à une exposition précoce des enfants aux écrans. C'est un sujet majeur. Les risques sont bien documentés, notamment pour les enfants âgés de moins de trois ans. L'information disponible est suffisamment vaste pour éviter que cela ne soit trop contraignant pour les acteurs économiques concernés. C'est aussi

un sujet sur lequel le Sénat, à l'initiative de ma collègue Catherine Morin-Desailly, avait travaillé il y a trois ans.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8.*

***Intitulé de la proposition de loi***

**Mme Sylviane Noël, rapporteure.** – L'amendement n° 9 rectifié raccourcit l'intitulé de la proposition de loi. Le titre proposé exprime clairement le message politique que nous souhaitons faire passer. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 9.*

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

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
M. DOSSUS	1 rect.	Précisions rédactionnelles pour exclure du champ de la proposition de loi la vente d'équipements terminaux qui ne sont pas équipés d'un système d'exploitation.	<b>Demande de retrait</b>
M. REDON-SARRAZY	4	Précisions rédactionnelles pour exclure du champ de la proposition de loi la vente d'équipements terminaux qui ne sont pas équipés d'un système d'exploitation.	<b>Demande de retrait</b>
Mme GACQUERRE	7	Précisions rédactionnelles pour exclure du champ de la proposition de loi la vente d'équipements terminaux qui ne sont pas équipés d'un système d'exploitation.	<b>Demande de retrait</b>
M. DOSSUS	2	Garantir la liberté pour les utilisateurs de désinstaller le dispositif de contrôle parental dès la première mise en service des appareils.	<b>Défavorable</b>
M. REDON-SARRAZY	5	Garantir la liberté pour les utilisateurs de désinstaller le dispositif de contrôle parental sur leurs appareils.	<b>Demande de retrait</b>
M. DOSSUS	3	Protection des données à caractère personnel des personnes adultes qui sont collectées lors de l'activation des dispositifs de contrôle parental.	<b>Défavorable</b>
M. REDON-SARRAZY	6	Proposer gratuitement la désactivation du dispositif de contrôle parental.	<b>Demande de retrait</b>
Mme MORIN-DESAILLY	8	Contribution des fabricants d'équipements terminaux à la diffusion de l'information disponible sur les risques d'une exposition précoce des enfants aux écrans.	<b>Favorable</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
Mme Maryse CARRÈRE	9 rect.	Raccourcir et simplifier l'intitulé de la proposition de loi.	<b>Favorable</b>

## **Projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Sophie Primas, M. Laurent Duplomb, M. Claude Nougéin, M. Pierre Louault, M. Denis Bouad, M. Franck Montaugé et M. Bernard Buis, comme membres titulaires, et de M. Pierre Cuypers, M. Daniel Gremillet, M. Olivier Rietmann, M. Jean-Michel Arnaud, M. Sébastien Pla, 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 du projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.*

## **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 – Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Sophie Primas, Mme Sylviane Noël, M. Yves Bouloux, Mme Amel Gacquerre, M. Christian Redon-Sarrazy, M. Serge Mérillou et M. Bernard Buis, comme membres titulaires, et de M. Michel Bonnus, M. Jean-Marc Boyer, M. Patrick Chaize, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Claude Tissot, Mme Maryse Carrère 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 visant à encourager l'usage du contrôle parental sur certains équipements et services vendus en France et permettant d'accéder à internet.*

### **Désignation de membres de missions d'information**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – À la suite de la dernière réunion du Bureau de notre commission, il a été décidé de lancer cinq missions d'information, qui ont été présentées à la Conférence des présidents du 12 janvier dernier. Elles entameront très prochainement leurs travaux, qui se poursuivront durant la période de suspension parlementaire et aboutiront à une présentation de leurs conclusions à la fin du mois de juin.

Pour chaque mission d'information, la gouvernance sera assurée par un sénateur chef de file accompagné de deux collègues co-rapporteurs, les réunions étant ouvertes à tous les membres de la commission. Le chef de file de chaque mission d'information sera le garant de l'agenda et de l'avancée des travaux, qui seront menés dans un esprit collectif.

Pour la mission d'information sur la souveraineté économique, je vous propose de désigner votre présidente comme chef de file, et Mme Amel Gacquerre et M. Franck Montaugé comme co-rapporteurs.

Pour la mission d'information sur la transition énergétique : l'enjeu du nucléaire, je vous propose de désigner M. Daniel Gremillet comme chef de file, et M. Jean-Pierre Moga et M. Jean-Jacques Michau comme co-rapporteurs.

Pour la mission d'information sur la compétitivité de la ferme France, je propose M. Laurent Duplomb comme chef de file, et M. Pierre Louault et M. Serge Mérillou comme co-rapporteurs.

Pour la mission d'information sur le bilan de la politique de la ville, je propose Mme Viviane Artigalas comme cheffe de file, et Mme Dominique Estrosi Sassone et Mme Valérie Létard comme co-rapporteuses.

Enfin, pour la mission d'information sur l'information des consommateurs, je vous propose de désigner M. Fabien Gay comme chef de file, et Mmes Françoise Férat et Florence Blatrix-Contat comme co-rapporteuses.

*Il en est ainsi décidé.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Les réunions de ces missions d'information seront ouvertes à tous les sénateurs intéressés.

Nous avons également désigné trois de nos collègues pour représenter notre commission au sein de missions conjointes conduites avec d'autres commissions : M. Serge Babary à la mission conjointe de contrôle relative aux perspectives d'aménagement du territoire et de cohésion territoriale sur l'attractivité commerciale en zones rurales, Mme Anne-Catherine Loisier à la mission conjointe de contrôle sur la prévention des risques et la gestion des enjeux climatiques liés à la recrudescence des « mégafeux » et M. Patrick Chaize à la mission conjointe de contrôle sur la sécurisation de la chasse.

**Proposition de nomination aux fonctions d'administrateur général du  
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) en  
application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du  
23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la  
Constitution - Désignation d'un rapporteur**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Par courrier en date du 8 février, M. le Premier ministre a fait connaître à M. le président du Sénat le souhait de M. le Président de la République de reconduire M. François Jacq dans ses fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Cette décision est soumise à l'avis préalable des commissions des affaires économiques des deux assemblées. Nous entendrons M. François Jacq jeudi 17 février à 11 h 30. Je vous rappelle que, en application de l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne seront pas autorisées.

Je vous propose de désigner notre collègue M. Claude Malhuret comme rapporteur pour cette audition organisée au titre de l'article 13 de la Constitution.

*La commission désigne M. Claude Malhuret rapporteur sur la proposition de nomination de M. François Jacq aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 201 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.*

## **Proposition de loi visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'objectif de ce texte est de favoriser la gestion regroupée des parcelles, pour lutter contre une conséquence négative du morcellement de la propriété forestière : l'absence de gestion de ces espaces forestiers.

La proposition de loi simplifie les démarches administratives pour accéder aux données cadastrales, uniquement pour les gestionnaires de forêts agréés, leur permettant ainsi de connaître les propriétaires des parcelles non gérées pour les informer des modalités d'accompagnement existantes.

À ce jour, l'accès aux données du cadastre est payant, à raison de quelques demandes par mois. Si cette proposition de loi était votée, les experts forestiers, gestionnaires et groupements de producteurs forestiers auraient la possibilité, toujours moyennant paiement, d'accéder aux informations cadastrales sur leur périmètre d'exercice.

Ce texte tire son origine d'un amendement sénatorial, adopté de façon consensuelle dans le cadre de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Cet amendement prévoyait, dans le cadre d'une expérimentation de trois ans, un accès facilité des gestionnaires de la forêt aux données cadastrales. L'expérimentation a été mise en œuvre de janvier 2016 à octobre 2017. Si nous pouvons regretter le manque d'évaluations consolidées, elle a donné satisfaction aux bénéficiaires de la mesure.

Depuis lors, la pérennisation de l'expérimentation a été tentée à diverses reprises, mais à chaque fois la greffe législative n'a pas pris, à cause de l'article 45 de la Constitution. Dernier exemple en date, lors de l'examen du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), dont Daniel Gremillet était rapporteur, la mesure avait fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire (CMP), avant d'être censurée par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif.

C'est le texte de 2020 que nous examinons de nouveau. Comme il est déjà passé au filtre du débat parlementaire et qu'il ne fait l'objet d'aucun amendement, je vous proposerai un vote conforme, avec quelques explications préalables.

Voté il y a un an par l'Assemblée nationale, ce texte ressurgit aujourd'hui, car la filière bois est au cœur de l'actualité de la relance de l'industrie, le matériau bois répondant aux enjeux de développement durable. Les tensions grandissantes sur l'approvisionnement en matière première bois conduisent les pouvoirs publics à mobiliser plus et mieux la ressource existante sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, la valorisation de la filière et les moyens de garantir son approvisionnement font, depuis octobre dernier, l'objet d'intenses discussions dans le cadre des assises de la forêt et du bois, auxquelles plusieurs d'entre nous participent, lesquelles rendront leurs conclusions la semaine prochaine. À cette occasion, plusieurs réflexions ont porté sur les moyens de mieux connaître le foncier forestier et, naturellement, la question du morcellement, caractéristique historique de la propriété privée, a été abordée.

La gestion des forêts implique un travail de terrain pour établir et suivre la mise en œuvre du plan de gestion, des travaux d'entretien et des coupes des propriétés confiées aux gestionnaires.

Dans ce cadre, les gestionnaires s'efforcent de sensibiliser les propriétaires des parcelles attenantes à celles dont la gestion leur est déjà confiée, pour créer des unités plus propices à une gestion régulière et adaptée et optimiser les coûts fixes liés à la mobilisation d'engins et de main-d'œuvre.

Les parcelles de moins de 25 hectares, pour lesquelles un plan de gestion n'est pas obligatoire, sont globalement peu gérées, voire pas du tout. On estime que près de 45 % des 12 millions d'hectares de forêts privées ne bénéficient pas d'un document et d'une gestion forestière suivie, sachant que deux millions de parcelles font moins d'un hectare.

Plus de la moitié de la surface de la forêt privée est ainsi « dormante » : c'est ce que l'on appelle la parcelle dite « timbre-poste », que l'on trouve dans beaucoup de régions forestières, mais surtout en montagne. Les raisons sont historiques : pour répartir également l'héritage et donner à tous un accès au bas comme au haut de la montagne, les parcelles étaient en effet taillées en bandes de dix ou vingt mètres de large, parfois sur plusieurs kilomètres de long. Cela donne des surfaces ingérables aujourd'hui.

Or la forêt privée, qui représente les trois quarts de la surface forestière métropolitaine, constitue un puits de biodiversité et de ressources forestières qu'il est devenu essentiel de gérer.

Selon les derniers relevés de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), seulement un tiers de la croissance biologique de la petite forêt privée est prélevé chaque année. Même si cette proportion a évolué rapidement ces deux dernières années avec les dépérissements massifs que nous connaissons, cela signifie que nous n'exploitons pas la croissance annuelle de la forêt, et que son volume sur pied continue à progresser.

La contribution de la forêt aux enjeux de transition écologique et énergétique, au regard de la mise en œuvre de la réglementation environnementale RE2020, et la lutte contre les incendies de forêt de plus en plus nombreux justifient une meilleure gestion et un meilleur suivi de l'ensemble des forêts françaises.

Pour cela, il y a deux catégories de solutions. La première consiste à favoriser ce qui s'apparente au remembrement forestier : c'est ce que permet le droit de préférence au profit des propriétaires forestiers voisins, en cas de vente d'une petite parcelle boisée, ou encore les bourses aux échanges de parcelles menées dans les différentes stratégies locales de développement forestier (SLDF) de nos territoires.

Il faut bien sûr poursuivre dans cette voie, mais la route est longue et pavée de difficultés, à commencer par le manque d'information sur l'identité du propriétaire et la problématique bien connue des biens vacants et sans maître.

Le second type de solutions, complémentaire et dans lequel s'inscrit cette proposition de loi, consiste à accompagner les petits propriétaires, en améliorant l'animation territoriale pour mieux faire circuler l'information jusqu'à eux, et en mutualisant autant que possible les actes de gestion forestière, du diagnostic aux travaux sylvicoles.



Face à l'ampleur du sujet, je suis favorable à la mesure portée par l'article unique de cette proposition de loi du député Turquois, adoptée en janvier 2021 par l'Assemblée nationale. Comme je vous l'ai dit, je vous proposerai un vote conforme.

J'attirerai toutefois votre attention sur quelques points de vigilance.

D'abord, un accès élargi à des données personnelles implique pour le traiteur des données des responsabilités élargies en conséquence, d'autant plus dans le contexte du RGPD entré en vigueur en 2018, après l'expérimentation. Nous avons entendu la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui devra donner un avis sur le décret d'application de cette proposition de loi comme elle l'avait fait en 2014 sur l'expérimentation. Pour la CNIL, l'atteinte à la vie privée par la divulgation de données personnelles doit être proportionnée aux objectifs d'intérêt général recherchés, en l'espèce la gestion durable des parcelles par des gestionnaires agréés par l'État ou par un ordre professionnel.

À mon sens, pour sécuriser les gestionnaires dans leur usage des données cadastrales à venir, et surtout protéger les propriétaires de détournements de la loi, un code de bonnes pratiques élaboré par les pouvoirs publics et la filière serait bienvenu. Il permettrait l'appropriation par les bénéficiaires des règles par ailleurs fixées dans la loi, dans le règlement et rappelées par la CNIL. Je reprends là une proposition d'un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de 2019.

Un tel code de bonnes pratiques distinguerait clairement l'information sur les possibilités de valorisation économique du démarchage commercial abusif. Il donnerait des lignes directrices afin de définir au sein d'une entité les acteurs habilités à accéder aux données et ceux qui ne le seraient pas, par exemple au sein de coopératives forestières ayant des activités allant au-delà de la gestion. Il rappellerait les sanctions encourues en cas de non-respect des règles applicables au traitement et à la conservation des données : jusqu'à 4 % du chiffre d'affaires mondial ou 20 millions d'euros. Enfin, il définirait les modalités de suivi de l'impact de la mesure en termes de surfaces mises en gestion et de volumes de bois prélevés, ce que l'expérimentation ne nous a pas apporté.

Je demanderai un engagement formel du ministre de l'agriculture en séance publique pour que son administration appuie la filière dans l'élaboration de ce code qui, en toute logique, devrait être finalisé avant la mise en œuvre de la mesure.

Il pourrait vous être proposé, d'ici à l'examen en séance, d'élargir le cadre de la mesure. Or ce que je viens de vous exposer plaide pour le maintien d'un accès limité, la mesure étant déjà dérogatoire au droit commun.

L'intitulé de la proposition de loi ne reflète que partiellement l'ampleur de la mesure. L'accès au cadastre est facilité non pour les seuls experts forestiers, mais pour trois familles de gestionnaires : les experts forestiers, les organisations de producteurs, c'est-à-dire en particulier les coopératives, et les gestionnaires forestiers professionnels.

D'autres acteurs ont manifesté leur intérêt pour la mesure, mais il ne semble pas opportun juridiquement de les inclure dans son périmètre.

D'abord, s'agissant des exploitants forestiers, la CNIL a en effet précisé, dans son avis sur l'expérimentation en 2014, qu'un tel accès « ne saurait être accordé aux autres acteurs de la filière bois dont les activités ne relèveraient pas d'une mission d'intérêt général ». Or les

exploitants sont bien des acteurs économiques qui commercialisent les bois, et non des gestionnaires de forêts.

Ensuite, concernant les syndicats de propriétaires forestiers, le critère pour qu'un organisme soit habilité est, selon la CNIL, qu'il assume une « activité de service public » ou « relevant d'une mission d'intérêt général », ce qui est le cas des trois acteurs concernés *via* leur agrément administratif ou ordinal, mais pas de syndicats dont la finalité est de défendre les intérêts de leurs propres adhérents. Le Centre national de la propriété forestière (CNPF) bénéficie, lui, de cet accès facilité aux données cadastrales dans le cadre de ses missions d'intérêt public.

Enfin, les experts fonciers et agricoles ont eux aussi sollicité, à l'instar des experts-géomètres et des notaires, un accès plus facile au cadastre. À mon sens, cette demande est légitime, mais le texte que nous examinons n'est pas le véhicule approprié. Je rappelle qu'il vise à encourager la gestion forestière. Or les experts fonciers et agricoles ne sont ni des gestionnaires ni des forestiers.

Un dernier argument plaidant pour un accès limité aux données cadastrales est le risque de multiplication des acteurs, qui pourrait se traduire par un démarchage excessif des propriétaires privés.

La solution que je vous propose consiste à s'appuyer sur les gestionnaires forestiers agréés pour une gestion durable des petites propriétés forestières et une meilleure mobilisation de la ressource existante, tout en veillant au bon usage des données cadastrales dans le respect de la vie privée et du cadre défini par la CNIL.

Pour autant, il aurait été dommage de ne pas se saisir de ce texte qui, combiné à quelques dispositions complémentaires d'animation et de suivi, peut dynamiser la gestion forestière dans la petite propriété privée.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci à notre rapporteure, toujours très investie sur le sujet des forêts.

**M. Daniel Gremillet.** – Merci à notre rapporteure pour son travail sur ce sujet très complexe. La chambre d'agriculture des Vosges, que j'ai présidée, avait investi dans la numérisation du cadastre, y compris forestier, avant la tempête de 1999. Grâce à la numérisation, tous les bois couchés et cassés par la tempête ont été exploités.

Je partage entièrement votre analyse sur l'élargissement du champ du texte : il convient d'être prudent. Les acquisitions successives de parcelles boisées permettent à certains de se constituer un patrimoine forestier parfois au détriment des plus petits. Les bonnes intentions peuvent parfois dériver... Je suis donc favorable au vote conforme.

Cette question est intéressante parce que nous connaissons toujours des coups de vent ou des sinistres, mais, surtout, parce que la petite forêt privée recèle un potentiel économique énorme, que l'on peut exploiter tout en renforçant la biodiversité. J'appuie totalement la proposition d'un code de bonnes pratiques : le ministère doit être très clair sur ce sujet.

**M. Laurent Duplomb.** – Je partage entièrement l'opinion de la rapporteure et de Daniel Gremillet. Cependant, ne faudrait-il pas élargir aux propriétaires agricoles voisins la possibilité d'acheter les petites parcelles forestières en vente ? Beaucoup de bois ont poussé

depuis les années 1960 sur des parcelles agricoles : dans ces cas-là, il s'agirait d'un retour à l'agriculture. Dans le système en vigueur, le voisin forestier a la priorité sur le voisin agriculteur. C'est dommage.

**Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure.** – Ce droit de préférence vise à faciliter la constitution d'unités de gestion plus importantes. Il est donc logique de le cibler sur l'acquisition de parcelles forestières supplémentaires.

En revanche, dans le cas de parcelles boisées auparavant d'usage agricole, votre demande peut se comprendre. D'autant que la forêt continue à grandir, et que nous avons déjà du mal à la gérer...

**M. Laurent Duplomb.** – Comme on donne la priorité au voisin propriétaire forestier, le voisin qui n'a pas de parcelle forestière n'est pas informé par le notaire de la mise en vente de la parcelle. Il conviendrait de mettre tout le monde sur un pied d'égalité. Je ne suis pas hostile à la libre concurrence, mais aujourd'hui l'agriculteur n'est ni informé de la vente ni prioritaire au moment de la transaction.

**Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure.** – Les maires eux-mêmes demandent cette information, mais le droit de préférence n'est pas le sujet de ce texte.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La mesure que vous proposez serait frappée par l'article 45 de la Constitution.

**Mme Patricia Schillinger.** – La forêt est aujourd'hui au carrefour de plusieurs enjeux. Elle est d'abord un enjeu environnemental, en participant par sa fonction de stockage du carbone à la lutte contre le réchauffement climatique, mais aussi par son rôle de réservoir majeur de biodiversité. La forêt représente aussi un enjeu économique : la France a l'une des plus grandes surfaces forestières d'Europe.

Mais ce potentiel se heurte au morcellement extrême de ses parcelles : la grande majorité de la surface forestière française est en effet atomisée entre de nombreux propriétaires privés – 3,8 millions de propriétaires possèderaient ainsi près de 76 % de la surface forestière.

Cette extrême parcellisation du foncier forestier est à la source d'un mauvais entretien des forêts privées, d'une sous-valorisation des bois et forêts, empêchant ainsi la forêt de remplir pleinement sa vocation environnementale et économique.

Les forêts de mon département, et plus largement celles du Grand Est, sont l'illustration de ce à quoi peut conduire l'absence d'entretien efficace des forêts. Il y sévit en effet une épidémie de scolytes que le morcellement des parcelles et l'absence d'entretien qui en résulte ont contribué à amplifier. Les parcelles mal entretenues ou laissées en friche deviennent des foyers pour les maladies qui s'étendent ensuite à l'ensemble des forêts. Aujourd'hui, la quasi-totalité des forêts d'épicéas de la moitié du nord de la France est touchée.

Cette situation appelle une gestion efficace de la forêt, en favorisant l'entretien et l'exploitation en commun des parcelles. Cela n'est possible que si les données cadastrales sont rendues accessibles aux experts forestiers.

Tel est l'enjeu de la proposition de loi sur laquelle nous avons à nous prononcer. Elle reprend les termes de l'expérimentation mise en œuvre par la loi d'avenir pour l'agriculture, qui a pris fin en décembre 2018.

Ce texte donne aux experts forestiers l'accès aux informations cadastrales relatives aux propriétés forestières sans que leur soit opposé le principe du secret professionnel en matière fiscale.

Ces experts pourront dès lors encourager les propriétaires privés à mener les opérations de valorisation économique de leurs bois et forêts, tandis qu'une meilleure identification des parcelles permettra également de renforcer la résilience et l'entretien des forêts privées françaises.

Cette proposition de loi et plus largement la question de la protection de nos forêts ont vocation à dépasser les clivages partisans ; le groupe RDPI la votera, en espérant un consensus.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous terminons par le périmètre indicatif du texte.

La commission a considéré que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives aux modalités d'accès aux données cadastrales relatives aux propriétés inscrites en nature de bois et forêts ; aux dérogations à la règle du secret professionnel en matière fiscale à des fins de dynamisation de la gestion des bois et forêts ; aux mesures de nature fiscale ayant pour objet d'informer les propriétaires forestiers sur les possibilités de valorisation économique de leurs bois et forêts ; aux obligations de gestion durable des forêts applicables aux experts forestiers, organisations de producteurs et gestionnaires forestiers professionnels et aux conditions d'agrément de ces gestionnaires par l'autorité administrative ou ordinaire compétente ; à la protection des données à caractère personnel figurant dans la matrice cadastrale, aux règles et modalités de traitement et de conservation de ces données et aux sanctions applicables en cas d'utilisation abusive de ces données ; et enfin à l'entrée en vigueur des dispositions du texte.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article unique*

*L'article unique et ainsi l'ensemble de la proposition de loi sont adoptés sans modification.*

*La réunion est close à 12 h 30.*

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

**Mardi 8 février 2022**

*La réunion est ouverte à 15 h 00.*

- Présidences de MM. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères,  
et Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes -

**Nouvelle relation euro-britannique – Audition de M. Maroš Šefčovič, vice-  
président de la Commission européenne chargé des relations  
interinstitutionnelles et de la prospective (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 16 h 20.*

*La réunion est ouverte à 16 h 30*

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

**Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées (sera publié  
ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 18 heures.*

**Mercredi 9 février 2022**

- Présidence de M. Cédric Perrin, vice-président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Projets de loi 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 de  
l'accord entre le Gouvernement de la République française et le  
Gouvernement de l'État du Qatar relatif au statut de leurs forces – Examen  
des rapports et des textes de la commission**

**M. Cédric Perrin, président.** – Nous commençons ce matin par l'examen du  
projet de loi 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 du projet de loi 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, sur le rapport de notre collègue Sylvie Goy-Chavent.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteur.** – Nous examinons conjointement deux accords relatifs au statut des forces, conclus avec le Qatar d'une part, Maurice d'autre part.

Le Qatar est un allié stratégique de la France, dans un contexte de fortes tensions au Proche et Moyen-Orient. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au Levant, le pays accueille 24 personnels de notre armée de l'air et de l'espace engagés dans l'opération Chammal et déployés sur la base militaire américaine d'Al-Udeid. Par ailleurs, au Sahel, le Qatar a fourni un appui capacitaire à la force conjointe du G5 Sahel en livrant une cinquantaine de véhicules blindés au Mali et au Burkina Faso.

Le partenariat franco-qatarien s'exprime aussi dans le domaine industriel de défense. D'après le dernier rapport au Parlement sur le sujet, le Qatar était le troisième client de la France pour la période 2016-2020, avec 18 % des commandes d'armes françaises. Ces dernières années, le pays a notamment signé deux contrats pour l'acquisition de 36 Rafale au total qui, pour l'essentiel, ont déjà été livrés.

Compte tenu de ces grands contrats d'armement, notre coopération militaire prend également la forme d'activités de formation dispensées aux forces armées qatariennes. Ainsi, ces dernières années, quelque 230 Qatariens ont été formés sur le Rafale sur la base aérienne de Mont-de-Marsan, et une quarantaine de personnes ont suivi des études dans les écoles militaires françaises.

Enfin, lors de la crise afghane d'août dernier, le Qatar a appuyé la France dans l'opération Apagan d'évacuation de ressortissants français et afghans – ces derniers étaient pour la plupart d'anciens auxiliaires de l'armée française, menacés en raison de leur engagement aux côtés de notre pays.

S'agissant de Maurice, l'accord s'inscrit dans la stratégie française en Indopacifique. Cet État insulaire, voisin de deux départements ultramarins, La Réunion et Mayotte, est confronté aux mêmes problématiques que la France dans le sud de l'océan Indien, à savoir la sécurité maritime et la transition écologique. Ces défis communs ont renforcé notre coopération qui, somme toute, reste relativement modeste.

Cet État présente la particularité de ne pas disposer d'armée ; sa sécurité repose sur les forces de sécurité mauriciennes, en particulier sa « force spéciale mobile », qui entretiennent des liens solides avec les Forces armées dans la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI), composées de 1 700 militaires français.

Les FAZSOI garantissent la protection du territoire national et animent la coopération régionale depuis La Réunion et Mayotte. Elles constituent le principal point d'appui dans la zone indopacifique pour lutter contre les menaces régionales – piraterie, immigration illégale –, assurer la surveillance de nos zones économiques exclusives et conserver une capacité régionale d'intervention rapide.

J'en viens à présent au contenu des accords.

Leur objet est de renforcer le cadre juridique de nos coopérations militaires avec le Qatar et Maurice, en définissant les principes de leur mise en œuvre. L'absence de tels accords constitue aujourd'hui un réel frein à l'approfondissement de nos relations bilatérales en ce domaine. À titre d'exemple, le plan annuel de coopération franco-qatarien comprend une centaine d'actions, mais moins de la moitié a pu être mise en œuvre, faute d'instrument juridique couvrant l'intégralité des champs de la coopération. De même, les escales des FAZSOI sur l'île Maurice ne sont pas systématiquement autorisées pour des raisons analogues.

Les dispositions de ces accords s'appliqueront tant aux personnels militaires qu'aux personnels civils, notamment aux agents de la direction générale de l'armement (DGA) appelés à se déplacer dans le cadre des contrats d'armement.

Les deux textes soumis à notre examen sont de facture classique. Ils régissent notamment les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire de l'autre partie, le port de l'uniforme et des insignes militaires, ainsi que la détention, le port et l'utilisation des armes de dotations par les militaires de chaque partie. En outre, les parties reconnaissent, sur leur territoire, la validité des permis de conduire pour les véhicules et engins militaires de l'autre partie.

Enfin, il est important de souligner que ces deux accords sont conformes à nos exigences constitutionnelles et conventionnelles ; il s'agissait d'une condition *sine qua non* pour conclure l'accord avec le Qatar, qui continue d'appliquer la peine capitale. En effet, en 2020, un ressortissant népalais a été exécuté à la suite de sa condamnation à mort pour meurtre, ce qui a mis fin au moratoire observé dans le pays depuis 2003.

L'article 11 de l'accord franco-qatarien protège ainsi les membres du personnel des deux États contre la peine capitale ainsi que les traitements inhumains et dégradants. Ces peines ne seront ni requises ni prononcées ; dans l'hypothèse où elles seraient malgré tout prononcées, elles ne seraient alors pas exécutées. Ces stipulations protègent à la fois les personnels français et les personnes à leur charge, mais également les personnels qatariens soumis à la juridiction française et pouvant faire l'objet d'une mesure d'extradition ou d'expulsion.

Pour conclure, ces accords répondent aux intérêts de la France en ce qu'ils renforcent le cadre juridique de nos partenariats, noués dans des régions stratégiques pour notre défense et notre sécurité.

En conséquence, je préconise l'adoption de ces deux projets de loi, adoptés par l'Assemblée nationale le 27 janvier dernier. Leur examen en séance publique au Sénat est prévu selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et les projets de loi précités.*

**Projet de loi 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 – Examen du rapport et établissement du texte de la commission**

**M. Cédric Perrin, président.** – Nous examinons à présent le projet de loi 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, sur le rapport de notre collègue Olivier Cadic.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** – Cet accord, signé le 5 mars 2021 à Doha, concrétise l'ambition politique qui avait été tracée par la déclaration d'intention conclue au nom des deux gouvernements le 28 mars 2019, en lui donnant un cadre juridique robuste.

Le Qatar est un pays dont la superficie correspond à celle de la Corse, et qui compte 2,6 millions d'habitants, dont 2,3 millions d'étrangers.

La Coupe du Monde de football au Qatar, prévue en novembre-décembre 2022, sera le plus grand événement sportif organisé dans le monde arabe. Le Qatar pourrait accueillir jusqu'à 1,5 million de supporters et sera confronté à de nouvelles questions de sécurité : gestion de la menace terroriste, hooliganisme, mouvements de foule, cyberattaques... Le Qatar sera également confronté à certaines problématiques que, pour des raisons culturelles, il n'est pas habitué à gérer : contrefaçon, consommation d'alcool, actions d'organisations contestataires...

Pour relever ces défis, le Qatar a cherché, dès sa désignation en 2010, à développer des partenariats avec différents États, dont la France, pays avec lequel il a déjà développé une forte coopération bilatérale en matière de sécurité et de défense.

Le Qatar est le deuxième partenaire opérationnel de la France dans le Golfe, après les Émirats arabes unis. Cette coopération a été renforcée par la signature de contrats majeurs, comme le démontre l'achat de 36 Rafale.

Le Qatar est également un partenaire stratégique en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation au cours des dernières années.

Sur le plan bilatéral, Le Président de la République et l'émir du Qatar ont signé le 7 décembre 2017 une lettre d'intention visant à renforcer la coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Cette coopération a été renforcée avec la mise en place d'un dialogue stratégique en février 2019.

L'émirat joue un rôle actif au sein de la coalition internationale contre Daech, à laquelle il apporte notamment un soutien logistique important en mettant à disposition la base militaire d'Al-Udeid et en fournissant un appui logistique à la force conjointe du G5 Sahel. Enfin, le Qatar et les Nations unies ont récemment signé un accord portant sur l'ouverture d'un bureau à Doha du programme des Nations unies pour la lutte contre le terrorisme.

En parallèle de son implication dans la lutte contre le terrorisme, on peut constater que le Qatar a réalisé d'importantes réformes en faveur des conditions de travail des immigrés. En effet, le Qatar est le premier État de la région à avoir abrogé en 2016 le système de la « Kafala », qui oblige l'expatrié à dépendre d'un « parrain », souvent qualifié de



« sponsor », et qui peut être une personne physique ou morale. Le Qatar est aussi le premier État de la région à avoir instauré un salaire minimum pour les travailleurs expatriés non qualifiés. Le texte législatif, adopté en août 2020, est entré en vigueur en mars 2021.

En ce qui concerne la peine de mort, comme l'a déjà souligné notre collègue Sylvie Goy-Chavent, elle est toujours en vigueur au Qatar et continue d'être prononcée, mais le pays applique depuis 2003 un moratoire sur les exécutions, mis à part le cas de l'exécution d'un ressortissant népalais, condamné pour meurtre en 2020.

Les progrès sont réels et doivent être poursuivis, en particulier en matière de liberté d'expression et de respect des droits fondamentaux.

La coopération bilatérale entre la France et le Qatar en matière de gestion des grands événements sportifs existe depuis les jeux asiatiques de 2006, qui ont été le premier grand événement sportif accueilli par l'émirat. Elle s'est poursuivie lors des championnats du monde de handball en 2015, de cyclisme en 2016, d'athlétisme en 2019 et pour la Coupe arabe des nations de football de 2021.

Pour la Coupe du Monde de football de 2022, le partenariat projeté est plus ambitieux encore, d'où le souhait de rechercher une formalisation juridique plus aboutie afin de prévoir un cadre qui sécurise le déploiement d'un volume important d'experts sur le terrain. Cet accord peut se définir comme une offre de services de la France, de nature à couvrir l'ensemble du spectre des besoins de sécurité d'un grand événement sportif. Sa mise en œuvre pourra notamment s'appuyer sur les grandes directions opérationnelles du ministère de l'intérieur pour des missions de conseil, d'accompagnement, voire d'appui opérationnel.

La partie qatarienne doit formuler plus précisément, à brève échéance, ses besoins, en fonction desquels l'offre de coopération française sera modulée. L'accord prévoit que les actions de coopération seront essentiellement financées par la partie qatarienne.

Cet accord prévoit également des garanties fortes au bénéfice des agents français du ministère de l'intérieur qui se rendraient sur le territoire qatarien. Ils bénéficieront ainsi des garanties relatives au droit à un procès équitable au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CESDH) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966. En outre, l'accord organise une protection contre l'application de la peine capitale ou d'autres traitements inhumains et dégradants, au sens de l'article 3 de la CESDH.

Ces dispositions offriront donc une parfaite sécurité juridique aux agents français du ministère de l'intérieur qui participeront aux activités de coopération qui seront mises en œuvre avant et durant l'événement, à l'instar des garanties offertes aux agents du ministère de la défense par l'accord bilatéral relatif au statut des forces, que vient de nous présenter Sylvie Goy-Chavent. Toutefois, contrairement à ce dernier, le présent accord prendra fin le 30 juin 2023.

Les autorités qatariennes n'ont, à ce jour, pas notifié l'accomplissement des procédures nationales requises pour l'entrée en vigueur de l'accord, qui sera examiné en seconde chambre à l'Assemblée nationale à la reprise des travaux parlementaires.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. Son examen en séance publique au Sénat était prévu selon la procédure d'examen

simplifié, mais le groupe CRCE a demandé le retour à la procédure normale. Le projet de loi sera donc examiné en séance publique le 15 février.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Je souhaiterais quelques précisions sur le calendrier. Cet événement aura lieu dans une dizaine de mois. Nous examinons un texte prévoyant des protections importantes pour les personnels français qui seront déployés au Qatar. Mais le Qatar pourra-t-il adopter ce texte à temps ? Pour un tel événement, on peut penser que les choses doivent être préparées en amont. J’imagine mal des personnels arrivant sur place seulement en septembre pour un événement de cette ampleur et se déroulant deux mois plus tard. N’y a-t-il pas un problème de calendrier ?

Au-delà des moyens en personnel, est-il prévu également de fournir certains équipements, notamment des drones de surveillance ? Je me demande s’il n’y a pas quelques failles dans la préparation de cette coupe du Monde. Pouvez-vous nous préciser quand nos personnels doivent être déployés au Qatar ?

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** – Je me suis penché sur ces questions pendant la préparation du rapport. Selon les représentants du ministère de l’intérieur que j’ai auditionnés, le texte doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2022, et l’Assemblée nationale doit l’avoir voté au plus tard le 30 septembre.

Concrètement, cet accord permet de bien cadrer l’offre de prestation de services faite par la France. Le coût sera assumé par la partie qatarienne et, pour nos services, il s’agit d’une expérience très formatrice dans la perspective de la Coupe de monde de rugby de 2023 et des jeux Olympiques de 2024. Le dispositif doit se déployer à partir du 1<sup>er</sup> novembre.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Organiser la Coupe du Monde de football au Qatar, c’est une aberration écologique, mais aussi sociale, compte tenu des conditions de travail imposées aux ouvriers sur les chantiers. Les morts se comptent par dizaines.

Par ailleurs, des doutes sérieux existent sur un possible financement de l’islamisme radical par le Qatar sur le sol français. Il me semble donc malvenu aujourd’hui de soutenir d’une quelconque manière l’organisation de cet événement dans ce pays.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Tandis que certains appellent au boycott des jeux Olympiques en Chine, le Qatar s’achète une virginité en organisant de grands événements sportifs. Je ne reviendrai pas sur les conditions de la coupe du Monde... Ce pays est par ailleurs un gros client de la France en matière d’armement, les droits de l’homme semblent peu de chose.

Vous avez souligné les progrès réalisés par le Qatar. Pourtant, l’Organisation internationale du travail (OIT) a rendu en novembre un rapport peu sympathique sur les conditions de travail du personnel étranger au Qatar. Avez-vous eu plus de précisions sur ce rapport ?

**M. Guillaume Gontard.** – En effet, cette Coupe du Monde est une aberration pour l’écologie et les droits humains. Les jeux olympiques organisés en Chine posent d’ailleurs les mêmes questions. Les liens supposés du Qatar avec le terrorisme ont par ailleurs été rappelés. Je ne sais pas si nous avons réellement intérêt à coopérer de cette façon avec le Qatar. Cela pose réellement beaucoup de questions.

Mon groupe va demander, comme le CRCE, le retour à la procédure normale, car ce sujet nécessite un vrai débat dans l'hémicycle.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** – Quand on parle d'aberration écologique, il suffit de regarder en ce moment du côté des jeux Olympiques d'hiver en Chine. La situation des droits humains dans ce pays, notamment à l'encontre des Ouïghours, a justifié le boycott diplomatique des jeux par de nombreux pays. Je vous renvoie à ce propos au remarquable reportage diffusé récemment sur Arte.

Des doutes existent en effet sur le financement du terrorisme par le Qatar, mais les autorités qatariennes s'en défendent résolument. Restons prudents : certains pays ont aussi intérêt à faire courir ces bruits qui, d'après nos services, ne sont pas absolument avérés.

Le choix d'organiser la Coupe de Monde de football au Qatar a été effectué par une instance indépendante. C'est la première fois que cet événement se déroulera dans un pays arabe. Il ne m'appartient pas de prendre position sur le sujet.

**M. Pierre Laurent.** – Nous avons en effet demandé le retour à la procédure normale pour l'examen en séance de cette convention, qui pose un double problème de contexte.

Les conditions d'attribution et de préparation de cette Coupe du Monde font débat : l'OIT a signalé de gros problèmes de droit social sur les chantiers, sans parler des droits humains, des droits des femmes et des aberrations sportives.

Nous ne sommes pas favorables pour autant au boycott des grands événements sportifs, qui pénalise avant tout les sportifs. Il faudrait plutôt réfléchir aux procédures d'attribution de ces grandes compétitions.

Mais cette convention pose aussi la question de l'approfondissement de notre relation de défense et de sécurité avec le Qatar, qui est désormais le troisième acheteur d'armes à la France.

Dans le strict domaine de la sécurité, trois articles de la convention ressemblent ainsi beaucoup à des dispositions que nous avons contractées avec l'Égypte et dont le détournement a été dénoncé par Disclose. Nous ne voterons donc pas cette convention.

**M. Pascal Allizard.** – Je m'interroge sur la nécessité de ratifier cette convention. Je ne comprends pas, je partage un certain nombre des questionnements qui viennent d'être exposés. À titre personnel, je m'abstiendrai sur ce texte qui me dérange.

**M. Alain Houpert.** – Nous n'avons pas le temps de regarder la beauté du monde quand la maison brûle. Des jeux Olympiques d'hiver sans neige en Chine, une Coupe du Monde de football sans herbe ni eau au Qatar... La mission de Pierre de Coubertin, l'épanouissement par le sport, est détournée. Ne confondons pas jeux Olympiques et expositions universelles. La France devrait demander au Comité international olympique (CIO) d'être plus attentif à ses choix à l'avenir.

**M. Cédric Perrin, président.** – Je partage vos points de vue sur le fond. En l'occurrence, les responsables sont le CIO et la FIFA. Certains candidats présentent une logique écologique plus forte, tel que Vancouver qui est candidat pour accueillir les jeux d'hiver de 2030. Mais, l'objectif du CIO est de développer des marchés nouveaux pour le

sport à travers l'attribution des jeux, là où il n'y a pas encore d'équipements sportifs et non pas là où les conditions climatiques sont adéquates.

Cette coopération avec le Qatar nous permettra aussi de nous préparer en termes de sécurité pour la Coupe du Monde de rugby de 2023 et les jeux Olympiques de 2024.

*La commission a adopté le rapport et le projet de loi précité.*

### **Projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à la nationalité entre la République française et le Royaume d'Espagne – Examen du rapport et établissement du texte de la commission**

**M. Cédric Perrin, président.** – Nous examinons à présent le projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à la nationalité entre la République française et le Royaume d'Espagne.

**Mme Vivette Lopez, rapporteur.** – Le projet de loi que je vous présente vise à ratifier une convention tendant à la reconnaissance de la double nationalité entre la France et l'Espagne.

Nous examinons en urgence ce texte qui fait l'objet d'une priorité politique, le gouvernement souhaitant le voir adopter avant la fin de la législature.

Il est vrai que cette convention a été signée par les présidents des deux pays en personne lors du sommet franco-espagnol qui s'est tenu à Montauban le 15 mars 2021, dont l'ambition était de donner un nouvel élan à notre relation bilatérale.

Celle-ci est naturellement dense, compte tenu de nos relations de voisinage et des multiples liens humains entre nos deux pays. Ainsi, en 2021, la France est le deuxième pays d'accueil des Espagnols vivant à l'étranger, alors que l'Espagne est le septième pays d'accueil pour les Français résidant hors de France. Le réseau des lycées français en Espagne est le premier d'Europe et le deuxième de la France à l'échelle mondiale. Avec 74 milliards d'euros d'échanges chaque année, nos relations sont aussi importantes au plan économique. Il faut souligner, par ailleurs, nos convergences de vues sur nombre de dossiers européens ainsi que les importantes coopérations capacitaires que nous entretenons dans le domaine de la défense. De fait, la France et l'Espagne représentent l'un pour l'autre des partenaires importants et sur la même ligne, avec relativement peu d'irritants ou de divergences, si ce n'est, parfois, sur la politique migratoire.

Je rappelle que le sommet de Montauban, au cours duquel la présente convention a été signée, a également été l'occasion de tracer de nouveaux axes pour l'avenir de notre relation.

Pour revenir à la convention sur la nationalité qui nous intéresse aujourd'hui, elle vise à corriger une forme d'asymétrie liée au fait que la France reconnaît la double nationalité franco-espagnole, alors que l'Espagne ne l'autorise pas en principe, en vertu de sa constitution, sauf exception consentie par traité au profit des pays entretenant des liens privilégiés avec l'Espagne.

C'est ainsi que l'Espagne accepte aujourd'hui la double nationalité avec les pays d'Amérique latine, mais aussi le Portugal, la Guinée équatoriale ou encore les Philippines. En revanche, les Espagnols qui accèdent à la nationalité française doivent renoncer à leur nationalité d'origine, de même que des Français qui voudraient obtenir la nationalité espagnole devraient renoncer à la nationalité française, ce qu'ils ne souhaitent pas, en général.

Cette convention, demandée au départ surtout par l'Espagne, permettrait désormais aux ressortissants des deux pays d'acquérir la nationalité de l'autre État –sous réserve bien entendu de satisfaire les conditions posées par sa législation – sans renoncer à la leur. Sont potentiellement concernés quelque 250 000 Espagnols en France et 150 000 Français en Espagne. Il faut souligner que la convention ne crée pas en elle-même de nouvelles voies d'accès à la nationalité dans chacun des deux pays, les conditions pour y prétendre restant les mêmes.

En revanche, la convention va permettre aux ressortissants des deux pays ayant perdu automatiquement leur nationalité antérieure de la retrouver. Cette mesure, prévue par l'article 3 de la convention, vise en pratique des citoyens français d'origine espagnole présents en France souvent depuis plusieurs décennies et ayant dû renoncer à leur nationalité d'origine. Elle va également donner une dimension supplémentaire à la loi espagnole de mémoire démocratique de 2007, qui ouvre la nationalité espagnole aux descendants de personnes d'origine espagnole l'ayant perdu en acquérant celle de leur pays d'accueil ou en se mariant à un ressortissant étranger avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1978. Jusqu'à présent, une condition de résidence d'un an en Espagne était requise pour s'en prévaloir, mais celle-ci devrait être prochainement supprimée par une loi en cours de discussion. En conséquence, ces descendants de citoyens d'origine espagnole vivant en France, dont il est difficile d'estimer le nombre, pourront retrouver leur nationalité espagnole sans forcément résider en Espagne et vivre pleinement, à l'avenir, leur double identité et leur double culture. Il s'agit d'une aspiration essentiellement affective, mais très profonde. Le ministère des affaires étrangères a indiqué lors de l'audition que de nombreux Français d'origine espagnole ayant appris la signature de la convention l'interrogeaient pour connaître sa date d'entrée en vigueur.

L'attente est également forte chez les résidents français en Espagne, dont le nombre est estimé à environ 150 000. Nos concitoyens vivant de l'autre côté des Pyrénées seraient en effet assez contents de pouvoir solliciter la nationalité espagnole, essentiellement pour les facilités administratives et pratiques que cela apporterait : obtention plus facile de papiers d'identité, possibilité de travailler légalement sans avoir à reconduire un permis de travail, détention de deux passeports facilitant le passage des frontières... À ces facilités s'ajouteraient notamment le droit de vote et la possibilité de postuler à un emploi public.

Je voudrais insister sur le caractère inédit, et peut-être précurseur, de cette convention.

À notre connaissance, il s'agit de la seule convention de double nationalité signée par la France. Il est vrai que la France reconnaissant la double nationalité par principe, elle n'a pas l'obligation d'en passer par une convention.

Pour l'Espagne, ce sera la première convention de ce type signée avec un pays non hispanophone ou lusophone. À ce titre, elle suscite d'ores et déjà l'intérêt d'autres pays ayant des liens humains importants avec l'Espagne, comme la Roumanie.

L'Espagne a déjà procédé à la ratification de cette convention. En ce qui concerne la France, le projet de loi de ratification a été adopté le 27 janvier dernier par l'Assemblée nationale. Il est inscrit à l'ordre du jour du Sénat du mardi 15 février, en principe selon la procédure d'examen simplifié. Ce texte consensuel, qui ne soulève pas de difficulté technique particulière, est très attendu et revêt de surcroît une forte portée symbolique. Je ne peux donc que vous inviter à l'adopter, mes chers collègues.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

**Conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) –  
Désignation des membres**

**M. Cédric Perrin, président.** – Nous devons procéder à la désignation des membres de la délégation sénatoriale pour la conférence interparlementaire sur la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune (PESC-PSDC) qui se tiendra au Sénat les 24 et 25 février prochains dans le cadre de la dimension parlementaire de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

Le règlement de cette conférence prévoit, pour des raisons d'équilibre, que le pays hôte de la conférence dispose d'une délégation identique à celle de tous les autres pays. La délégation française sera donc composée de six parlementaires, dont trois députés et trois sénateurs issus de notre commission.

Je vous propose de désigner Christian Cambon, comme chef de délégation, ainsi que Joël Guerriau, qui représente la commission à ces conférences à l'étranger depuis de nombreuses années, et Jean-Marc Todeschini.

*La commission désigne M. Christian Cambon, chef de délégation, ainsi que MM. Jean-Marc Todeschini et Joël Guerriau, membres de la délégation du Sénat pour la Conférence interparlementaire sur la PESC-PSDC.*

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

**Audition de M. Eric Danon, ambassadeur de France en Israël (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 18 heures.*

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 8 février 2022

- Présidence de M. Alain Milon, vice-président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

### Hommage à un commissaire décédé

**M. Alain Milon, président.** – Mes chers collègues, avant de commencer, je vous demande d’observer un instant de recueillement en hommage à Olivier Léonhardt, qui était membre de notre commission. (*Mmes et MM. les commissaires observent quelques moments de silence.*)

### Mission d’information sur l’adéquation du passe vaccinal à l’évolution de l’épidémie de covid-19 – Audition de Mme Alice Desbiolles, médecin de santé publique

**M. Alain Milon, président.** – 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 maintenant Mme Alice Desbiolles, médecin de santé publique, qui s’exprime ici en son nom personnel.

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, dont la présidente, Catherine Deroche, que je remplace cet après-midi.

Je rappelle que l’objet de notre travail est de chercher à 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 dans un contexte d’incertitudes pour l’avenir que nous ne méconnaissons pas.

Entre les pro et les antivaccins, dans un contexte qui se prête à un certain manichéisme, il peut être difficile de faire entendre une voix singulière qui ne méconnaisse pas les apports de la vaccination tout en interrogeant l’outil spécifique qu’est le passe vaccinal.

Nous souhaiterions donc recueillir votre analyse sur ce que peut être l’apport du passe vaccinal dans le contexte actuel.

Je vous demanderai de commencer par un court propos liminaire, afin de laisser du temps aux échanges. Je demanderai à chacun d’être concis dans les questions et les réponses.

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 Alice Desbiolles prête serment.*

**Mme Alice Desbiolles, médecin de santé publique.** – Je suis médecin de santé publique et épidémiologiste. Je précise que je n'ai pas de conflits ou de liens d'intérêt à déclarer. Je m'exprime non pas au nom des institutions pour lesquelles je travaille ou collabore, mais en mon nom propre. Les éléments que je vais vous apporter résultent d'une réflexion pluridisciplinaire. Je remercie très chaleureusement les confrères et les consœurs qui m'ont aidée à répondre aux questions qui m'ont été soumises, ainsi que les ingénieurs, les polytechniciens, les immunologistes et les épidémiologistes – la liste est non exhaustive – qui m'ont accompagnée dans ma réflexion.

Vous m'avez interrogée sur les indicateurs mobilisés durant cette crise et sur l'importance des modélisations. Au regard des mesures mises en place, qui ont un impact sur la santé dans toutes ses dimensions, il importe de mettre dans la balance, à la fois, des indicateurs spécifiques « covid » et des indicateurs « non-covid » relatifs à la santé physique, mentale et sociale, ainsi que, pour les enfants, des indicateurs pédagogiques.

Je me félicite que des données sanitaires quotidiennes aient été mises à disposition *via l'open data* depuis le début de l'épidémie, notamment grâce au travail de Santé publique France, de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et de l'application TousAntiCovid. Des rapports hebdomadaires étaient également disponibles aux niveaux national et régional. Nous avons eu accès à des données de qualité.

Néanmoins, il faut noter un certain manque de transparence. Certaines données ne sont pas publiées alors qu'elles sont disponibles : je pense par exemple aux données de réanimation pour et avec covid, en particulier chez les enfants. Il en va de même des données sur les comorbidités rapportées par âge et par statut vaccinal et des données relatives aux patients intubés. Je souligne également la présence d'indicateurs erronés : d'après les données de Santé publique France, 30 % des hospitalisations covid sont en fait des hospitalisations avec covid et non pour covid, un taux qui peut grimper à près de 50 % pour la tranche d'âge 20-39 ans. Les données sont alors difficiles à interpréter de manière rigoureuse et pertinente.

*Idem* pour le niveau de tension en réanimation : l'indicateur qui est disponible sur TousAntiCovid n'a pas vraiment de sens puisqu'il rapporte le nombre de patients hospitalisés en réanimation, en soins critiques et en soins continus aux seuls lits de réanimation. Si l'on rapporte le nombre de patients de trois services au nombre de lits d'un seul service, l'indicateur n'a plus aucun sens et l'estimation est forcément surestimée.

Je précise que des écarts au protocole ont été notifiés dans le dernier bulletin publié par Santé publique France. Des classes d'âge ont été regroupées en un groupe 15 à 64 ans pour les données en réanimation, alors qu'elles étaient auparavant présentées en deux classes – 15 à 44 ans et 45 à 64 ans –, ce qui est problématique : le risque de terminer en réanimation pour covid grave n'est pas le même selon l'âge. Le surpoids, une comorbidité importante responsable à elle seule, d'après un bulletin épidémiologique de Santé publique France, de 15 % de la mortalité en 2020, a disparu de ce dernier point épidémiologique : ce facteur a été très probablement intégré dans la ligne « patients sans comorbidités », ce qui



augmente artificiellement le poids de ces patients. C'est un biais majeur pour l'interprétation des données.

Par ailleurs, aucune communication écrite n'est faite dans les points épidémiologiques de Santé publique France sur les causes des décès covid chez l'enfant : au vu de la sensibilité du sujet, il serait pertinent de pouvoir évaluer de manière claire cet indicateur. Nous n'avons pas de communication sur le nombre d'enfants en réanimation pour ou avec covid, et pas de résultat de la Drees sur l'évaluation vaccinale pour la tranche d'âge 11-18 ans.

Je constate aussi que les données sont présentées de façon de plus en plus partielle, ce qui ne respecte pas la neutralité et l'objectivité qui devraient pourtant être de mise dans ce domaine. Ainsi, le dernier bulletin épidémiologique de Santé publique France conclut que la part des patients ne présentant pas de comorbidités a augmenté. C'est une façon quelque peu orientée de présenter les choses : il aurait fallu préciser sur le fait que plus de 80 % des patients en réanimation ont, d'après leurs données, au moins une comorbidité.

Je note également un recours quasi systématique aux modélisations pour justifier des décisions avant leur mise en œuvre ou *a posteriori* pour arguer de l'efficacité de ces décisions. Les modélisations présentent un niveau de preuve extrêmement faible, insuffisant au regard des enjeux sanitaires qui en découlent. Le même argumentaire pourrait s'appliquer au passé.

Toujours sur les modélisations, aucune évaluation de leur pertinence et de leur conformité à la réalité n'a été réalisée. Des travaux menés par des ingénieurs de Polytechnique, dont je reparlerai, montrent un décalage très important entre la réalité et ce qui avait été prévu par les modélisations, ce qui pose question.

**Mme Chantal Deseyne, rapporteur.** – Je vous remercie pour votre langage très direct. Je voudrais revenir sur certains points.

Nous avons mené jusqu'à présent un certain nombre d'auditions d'acteurs institutionnels : elles ne nous ont pas vraiment éclairés les déterminants précis de la décision de transformer le passe sanitaire en passe vaccinal. D'après vous, quelles données permettraient de soutenir l'introduction du passe vaccinal en décembre dernier ?

Selon moi, le passe sanitaire, comme le passe vaccinal, vise à éviter la question de la vaccination obligatoire et à inciter les personnes à se faire vacciner. Peut-on isoler l'impact du passe vaccinal sur la vaccination et sur la maîtrise de l'épidémie ?

Le passe vaccinal a été instauré en décembre dernier, en pleine vague Delta. Il s'est confirmé depuis qu'Omicron est plus contagieux, mais bien moins virulent que Delta. On parle aujourd'hui d'un sous-variant d'Omicron. Le passe vaccinal est-il toujours pertinent sur un plan sanitaire ?

**Mme Alice Desbiolles.** – Vous me posez la question du rationnel scientifique : existe-t-il des données probantes sur l'efficacité du passe vaccinal ? On peut commencer par s'interroger sur le passe sanitaire : à ma connaissance, aucune étude de bonne qualité, dotée d'un fort niveau de preuve, ne démontre une quelconque efficacité.

La mise en œuvre de ce passe s'est appuyée sur des modélisations. Dans un avis du 6 juillet 2021, le Conseil scientifique indique que ces modélisations « sont faites avec

l'hypothèse que les vaccins réduisent le risque d'hospitalisation de 95 %, le risque d'infection de 80 % et le risque de transmission en cas d'infection de 50 % ». Il faut préciser que le critère de jugement principal dans les essais cliniques randomisés de Pfizer était le nombre d'infections symptomatiques confirmées par un test PCR positif, et non l'effet du vaccin sur la prévention des formes graves et sur la diminution du risque d'hospitalisation ou de décès. Ces données ne sont d'ailleurs toujours pas disponibles.

Les données observationnelles en vie réelle confirment un impact positif de la vaccination sur la prévention des formes graves et de la mortalité chez les personnes à risque. C'est un élément très important, mais les données de vie réelle émanant des études observationnelles américaines produites à la même époque sur Delta sont complètement discordantes avec cette observation. Une étude par appariement de la Mayo Clinic montrait une efficacité vaccinale de 42 % pour Pfizer sur les infections, qui était le critère de jugement principal de l'essai clinique randomisé en juillet 2020, alors même que Delta n'avait pas encore complètement remplacé les souches précédentes. Selon un rapport des *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), les charges virales étaient équivalentes chez les personnes en situation d'échec vaccinal avec Delta et chez les non-vaccinés.

Les modélisations sont susceptibles d'avoir de nombreux biais. Il n'existe donc pas de données probantes permettant de montrer l'efficacité du passe vaccinal pour sécuriser des lieux, voire les sanctuariser, un des principaux arguments avancés pour mettre en place cette mesure si ma mémoire est bonne.

L'impact positif du vaccin sur la diminution de la contamination et de la propagation ne faisait pas partie des critères de jugement principaux des essais cliniques randomisés de Pfizer. On a bien vu d'ailleurs l'échec de ces dispositifs, avec de nombreuses contaminations dans les lieux soumis au passe : l'étude ComCor de l'Institut Pasteur, menée sur la période du 23 mai au 13 août 2021, évaluait le taux de contamination dans les bars à plus de 90 % et à 240 % dans les boîtes de nuit.

Un autre argument avancé en faveur du passe sanitaire était qu'il permettait d'inciter à la vaccination : effectivement, on a noté une augmentation de la couverture vaccinale. Mais l'important est tout de même la prévention des formes graves ou létales de covid-19, notamment chez les personnes à risque. Or ce fut malheureusement un échec chez les populations les plus vulnérables. La France présente l'une des couvertures vaccinales les plus basses d'Europe de l'Ouest chez les plus de 80 ans. Des pays comme l'Irlande qui n'ont pas mis en place de passe sanitaire ou vaccinal présentent 100 % de couverture vaccinale chez les plus de 70 ans. La Finlande présente une couverture vaccinale de 94 % chez les plus de 80 ans, et au Portugal 100 % des personnes âgées étaient vaccinées avant même la mise en place d'un passe. Il en va de même pour le Danemark, avec un taux de 100 % chez les plus de 80 ans. Ces données proviennent de l'*European Center for Disease Prevention and Control* (ECDC).

L'intérêt majeur est d'augmenter la couverture vaccinale chez les personnes à risque, celles qui présentent des comorbidités, notamment le surpoids et l'obésité, ou qui sont âgées : de ce point de vue, les mesures n'ont pas atteint l'effet escompté. Si la vaccination présente un bon bénéfice individuel pour les personnes à risque, on peut se demander quel est le bénéfice collectif sur la dynamique infectieuse.

Un autre argument en faveur du passe était qu'il allait permettre de réduire la saturation des hôpitaux. D'après un rapport interne de l'Assistance publique-Hôpitaux de

Paris (AP-HP) qui a été publié, les déprogrammations ne s'expliquent pas par la prise en charge des patients non vaccinés : la plupart sont liées à des vacances de poste au bloc opératoire, notamment en raison du départ d'un grand nombre d'infirmières.

Une étude publiée par le Conseil d'analyse économique évalue à 4 000 le nombre de morts qui auraient été évités grâce au passe. Je précise que certains auteurs de cette étude sont juge et partie, puisque l'un d'entre eux en particulier est membre du Conseil scientifique. Je ne mets pas du tout en cause l'expertise, je dis simplement que ces résultats doivent être interprétés avec précaution au regard de l'absence d'indépendance de certains auteurs.

Ensuite, c'est non pas le passe qui évite les décès, mais la vaccination. Le passe ne peut pas être évalué par comparaison avec une absence totale de mesures, comme le font souvent les études. Une myriade d'interventions sont envisageables : cibler la vaccination sur les plus fragiles, aller vers, se déplacer en zone rurale chez les personnes âgées et les personnes moins connectées. La mise en place du passe vaccinal a conduit à environ 800 000 primo-injections, mais elles n'ont pas concerné les personnes les plus fragiles. Inciter les plus jeunes, qui ne sont pas les plus à risque de forme grave ou létale de covid-19, à se faire vacciner peut même s'avérer contre-productif en termes de disponibilité et d'accès aux doses pour les personnes qui en auraient vraiment besoin. Tout le monde ne peut pas se connecter facilement à des plateformes en ligne. Cette situation dénote en quelque sorte un échec de la politique du « aller vers » et la nécessité d'une approche plus proportionnée de la vaccination, tournée vers les personnes les plus à risque.

Le niveau de preuve de l'utilité de la mise en œuvre du passe en population générale est insuffisant. Cette mesure peut produire des dommages collatéraux, comme le pointait l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dans une note d'intention en avril 2021 : perte de confiance d'une partie de la population à l'égard des scientifiques et des politiques, risque d'abîmer le contrat social, risque de baisse de confiance dans toute intervention de santé publique, notamment dans les politiques de vaccination autres que contre la covid. L'hésitation vaccinale constitue pour l'OMS l'une des principales menaces pour la santé publique. Selon une étude de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) publiée dans *Nature Medicine*, le passe semble contribuer à augmenter l'hésitation vaccinale des personnes vaccinées, alors même qu'elles se seraient fait vacciner sans ce dispositif.

Je rappelle que le passe est demandé pour entrer à l'hôpital, dans les centres de protection maternelle et infantile (PMI) ou les plannings familiaux.

**M. René-Paul Savary.** – Le passe sanitaire !

**Mme Émilienne Poumirol.** – Même pas !

**M. Alain Milon, président.** – On ne demande rien à un patient. En revanche, le passe est demandé aux visiteurs.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – La situation diffère selon les hôpitaux.

**Mme Alice Desbiolles.** – Personnellement, il ne m'était pas possible d'entrer ailleurs qu'aux urgences sans passe, et il s'agissait d'un hôpital public de l'AP-HP. En tant que médecin, cette situation m'a profondément choquée.

**Mme Laurence Cohen.** – À juste titre !

**Mme Alice Desbiolles.** – J’ai prêté serment aujourd’hui, et vous constaterez que je présente des données rigoureuses – je suis prête à répondre à la contradiction que vous pourriez m’apporter sur le fond –, mais j’ai aussi prêté serment auprès de mes pairs lorsque j’ai été admise dans le cercle des médecins. Et aux termes du serment d’Hippocrate, « je respecterai toutes les personnes, leur autonomie et leur volonté, sans aucune discrimination selon leur état ou leurs convictions. J’interviendrai pour les protéger si elles sont affaiblies, vulnérables ou menacées dans leur intégrité ou leur dignité. »

**M. René-Paul Savary.** – Pourrait-on déterminer des critères épidémiologiques pertinents pour évaluer l’efficacité du passe vaccinal et prendre la décision d’y mettre fin ? Les auditions que nous avons eues jusqu’à présent ne nous ont pas permis de définir des critères solides pour estimer à un certain moment que les conditions sont réunies pour arrêter le passe vaccinal.

Le professeur François Alla a publié une tribune le 24 janvier dernier dans *Le Quotidien du Médecin*.

**Mme Alice Desbiolles.** – Il m’a aidé à préparer cette audition, et je l’en remercie chaleureusement.

**M. René-Paul Savary.** – Il estime que l’aide à la décision des experts et agences comme Santé publique France s’est transformée en service après-vente des décisions déjà prises. Partagez-vous ce constat ?

Plus généralement, comment voyez-vous le rôle joué par ces agences, notamment en termes de qualité des données récoltées, de mode de présentation de ces données et du niveau de transparence assuré auprès du grand public ?

**Mme Alice Desbiolles.** – L’enjeu du passe est, je le répète, non pas l’efficacité vaccinale mais la saturation des hôpitaux. Le passe repose sur un outil, la vaccination, dont les effets sur la diminution de la transmission et de la contamination ne sont pas avérés dans les essais cliniques randomisés. Empiriquement, on peut tous constater que le vaccin et l’immunité naturelle ne bloquent pas la transmission et la contamination : on peut se faire recontaminer et on peut contaminer.

L’objectif était de sanctuariser des lieux, d’inciter à la vaccination et de réduire la saturation des hôpitaux.

S’agissant de la couverture vaccinale des personnes les plus à risque, elle ne dépend pas du passe : des pays qui n’ont pas mis en place de passe ont tout de même atteint 100 % de couverture vaccinale de ce public et d’autres sont parvenus à ce taux avant d’instaurer un passe.

S’agissant de la saturation des hôpitaux, elle ne dépend pas du nombre de patients covid hospitalisés : le vrai problème, c’est la fuite du personnel et les lits qui ne peuvent pas être ouverts du fait de ce manque de personnel.

S’agissant de la sécurisation des lieux, on peut tous expérimenter empiriquement que, vacciné ou pas, il est possible de transmettre le virus ou d’être contaminé dans les endroits en question. Il est très difficile de fixer des indicateurs pour un dispositif dont chacun peut constater la vacuité. Cela ne signifie pas qu’il ne faut rien faire ; au contraire, il faut déployer des actions très fortes de promotion de la vaccination dans le respect du

consentement des individus, en orientant celle-ci sur les personnes les plus à risque. Pour cela, nous avons besoin des données sur les comorbidités, distribuées par tranches d'âge, notamment en réanimation, pour cibler les personnes qui se retrouvent en réanimation.

Il m'est donc difficile de vous proposer des critères d'évaluation d'un dispositif qui, de toute façon, repose sur un outil dont l'effet sur la réduction de la transmission et de la contagiosité n'a pas été évalué. Le dispositif est à la base biaisé.

La question du recours à l'expertise scientifique pendant la crise est très importante. Richard Horton, le rédacteur en chef du *Lancet*, une très grande revue médicale, a publié un éditorial en septembre 2020 dans lequel il déplorait que la « science » qui a guidé les gouvernements depuis le début de l'épidémie n'ait été incarnée que par des modélisateurs d'épidémies et des infectiologues. La pluridisciplinarité n'a pas été prise en compte, notamment dans le Conseil scientifique. Alors qu'il existe des agences indépendantes dont les missions sont régies par le code de la santé publique – je pense à Santé publique France, qui avait géré la crise précédente de la grippe, à la Haute Autorité de santé (HAS) et au Haut Conseil de la santé publique (HCSP) –, c'est une structure créée *ad hoc*, le Conseil scientifique, qui a émergé. J'ai le plus grand respect pour ses membres, mais cette instance a « shunté » toutes les autres.

Un article très intéressant rédigé par des membres du Haut Conseil de la santé publique publié dans *La Santé en action* en juin 2021, intitulé « L'expertise sanitaire en temps de crise », pointe que le choix des membres du Conseil scientifique s'est fait par cooptation, ce qui induit un risque de collusion entre experts et de promotion d'une seule orientation. Normalement, l'expertise doit se faire de façon pluridisciplinaire, et le choix des experts retenus doit être beaucoup plus large. Cet article précise qu'il n'y a pas eu de validation externe et indépendante des avis produits par le Conseil scientifique, c'est-à-dire de regard par les pairs et de discussions potentiellement contradictoires. Or du dissensus résulte le consensus. La confrontation de points de vue potentiellement contradictoires doit conduire au point de vue le plus nuancé et le plus efficace.

Non seulement ce débat scientifique contradictoire, qui est habituellement organisé par les institutions, n'a pas eu lieu, mais il n'est même pas accepté. Un avis du Conseil scientifique du 19 janvier 2022 précise, dans sa partie sur l'amélioration de la communication et de l'information que « ni l'impératif de liberté d'expression et de démocratie, ni les principes de controverses scientifiques ne sont facilement compatibles avec la médiatisation d'opinions non documentées formulées par des personnes se prévalant d'une légitimité scientifique auprès du public ». François Alla dénonçait le rôle de service après-vente des agences sanitaires qui ne servaient qu'à enregistrer des décisions déjà prises par l'exécutif. Chacun en pensera ce qu'il voudra.

Deux chercheurs ont fait un travail d'évaluation des modélisations qui ont justifié des mesures draconiennes, non fondées sur les preuves, qui ont eu des dommages collatéraux majeurs. Ils indiquent qu'il n'existe pas d'évaluation rétrospective publique des modélisations utilisées en France, alors que l'évaluation fait normalement partie intégrante des bonnes pratiques de la modélisation mathématique. Le travail d'évaluation des modélisations et des scénarios de l'Institut Pasteur, de l'Inserm et de l'*Imperial College* qu'ils ont conduit aurait été attendu des institutions. Je rappelle que les modélisations de l'*Imperial College* ont servi de base aux décisions de confinement de la France et d'une bonne partie du monde.

Ces chercheurs ont pris l'exemple de la Suède, le seul pays qui a pris des mesures mais n'a pas confiné sa population pendant la première vague – car il y a tout un *continuum* d'interventions entre ne rien faire et confiner une population. D'après les modélisations de l'*Imperial College*, si ce pays ne prenait aucune mesure durant la première vague, 90 000 décès étaient attendus : la réalité est toute autre, car il y a eu moins de 10 000 décès durant la première vague.

Il est donc important de réaliser toujours une évaluation *a posteriori*. Sur les onze modélisations qu'ils ont testées, il n'y a eu que deux cas de figure dans lesquels la situation réelle était comprise entre les valeurs des différents scénarios ; dans les neuf autres cas, la réalité se situait en dehors de ces valeurs et, dans huit cas sur neuf, il y avait même une surestimation de la réalité. Un biais en faveur d'une surestimation semble donc présent : les scénarios médians, qui étaient souvent utilisés comme les plus probables, surestimaient la réalité dix fois sur onze.

La modélisation épidémiologique est extrêmement difficile : une bonne anticipation de la réalité est l'exception et l'erreur est la norme. Au regard de la rétrospective qu'ils ont publiée, on peut conclure que les modélisations n'apportent pas un niveau de preuve suffisant pour supporter la mise en place d'interventions de santé publique à fort impact. Le biais en faveur d'une surestimation peut favoriser l'adoption de mesures plus restrictives que nécessaire. Je précise que les modélisations en Suède prévoyaient un nombre de décès cinq à six fois plus élevé que la réalité et que seul un confinement strict permettrait d'empêcher une saturation majeure de l'hôpital, qui n'a pas du tout eu lieu.

**M. Alain Milon, président.** – Je précise qu'en Suède, il y a 10 millions d'habitants, pour une densité de population de 19 habitants au kilomètre carré.

**Mme Alice Desbiolles.** – Ces informations sont prises en compte dans la modélisation de l'*Imperial College* : M. Neil Ferguson s'appuie sur des données disponibles par pays. Il s'agit de comparer non pas la France et la Suède, mais la Suède à elle-même, et de rapporter les modélisations de l'*Imperial College* concernant la Suède avec la situation réelle de l'épidémie dans ce pays, où la densité de population est bien évidemment moindre qu'en France, dans certaines zones.

**Mme Victoire Jasmin.** – Quelle est la position de Santé publique France par rapport aux recommandations du Conseil de défense sanitaire ?

Lors d'une audition, le professeur Delfraissy a dit qu'il fallait mettre en place le passe sanitaire pour « booster » la vaccination. Récemment, dans un média, il a avancé qu'il ne s'agissait pas tout à fait d'un vaccin, mais en quelque sorte d'un traitement. Pouvez-vous nous éclairer : est-ce un simple problème sémantique, ou y a-t-il une incohérence ?

**Mme Alice Desbiolles.** – En ce qui concerne le positionnement de Santé publique France, mieux vaut leur demander leur avis. Je ne peux pas m'exprimer en leur nom.

Vous soulignez cependant un point important. Santé publique France a présenté des données de bonne qualité, mais les écarts au protocole que l'on constate dans le dernier bulletin de Santé publique France sont profondément regrettables pour la confiance, ce que je déplore profondément. Avant ces écarts majeurs, qui biaisent la présentation et l'interprétation des données, les données présentées étaient claires, et l'outil Géodes notamment était

pertinent. Le suivi épidémiologique des maladies, et non exclusivement de la covid, est une de leurs missions.

Concernant votre deuxième question, Camus disait que mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde. Je ne me permettrais pas d'interpréter ce que M. Delfraissy, pour qui j'ai un grand respect, a voulu dire.

Si l'on attend généralement d'un vaccin qu'il empêche l'infection, réduise la contagiosité et bloque la transmission, ces éléments, comme je l'ai dit tout à l'heure, ne correspondent pas aux critères principaux retenus dans les essais cliniques randomisés. Cela ne semble être le cas ni de ce vaccin ni de l'immunité naturelle, qui protègent visiblement des formes graves au moyen d'une immunité profonde, mais ne protègent pas de l'infection et de la transmission.

Pour arguer de l'immunité collective et de « l'effet troupeau », on attend d'une couverture vaccinale très forte qu'elle limite, bloque ou interrompe la transmission d'un agent infectieux. Par exemple, pour bloquer la transmission de la rougeole, il faut une couverture vaccinale d'au moins 95 % dans l'ensemble de la population.

Nous en sommes à plus de 80 % de la population française adulte vaccinée. Mais le virus va probablement continuer à circuler et atteindre l'endémicité, si ce n'est pas déjà le cas, notamment du fait de réservoirs animaux très importants. Que le virus devienne endémique ne signifie pas qu'il ne faut plus rien faire : il faut cibler la protection sur les personnes à risque consentantes.

C'est peut-être cette contagiosité du virus malgré la vaccination qui a poussé M. Delfraissy à dire que ce vaccin n'était pas un vaccin au sens classique du terme, mais davantage un traitement. À mon sens, il reste tout de même un vaccin, dans la mesure où il est inoculé à des personnes saines pour préparer la réponse du système immunitaire, et qu'au regard des données observationnelles en vie réelle disponibles aujourd'hui, il réduit le risque de formes graves ou létales dans les populations à risque.

**Mme Laurence Cohen.** – Merci pour ces explications très claires, notamment concernant la place des experts dans cette crise. Ce qui me trouble, c'est que lorsque le Gouvernement instaure le passe vaccinal à la place du passe sanitaire, il ne s'appuie sur aucun bilan. C'est une habitude de ce gouvernement : il élargit l'expérience sans s'appuyer sur des données scientifiques, ce qui sème le doute dans la population, car cela amène des informations contradictoires.

Aujourd'hui, il semble que les écoles sont particulièrement atteintes par la circulation du virus. Des positions contradictoires s'opposent, entre ceux qui disent qu'il faut étendre l'obligation vaccinale aux enfants et ceux qui rejettent un tel élargissement.

Concernant les politiques d'aller vers, je suis très frappée par votre comparaison des taux de vaccination des plus de 80 ans dans différents pays – certains atteignent même le taux de 100 %. Dans nos territoires, de nombreuses personnes nous interpellent : alors qu'elles souhaitent se faire vacciner, elles sont isolées et n'ont pas accès au vaccin, car, par exemple, elles n'ont plus de médecin traitant. Qu'en pensez-vous ?

Ce virus continue à se propager, mais nous ne disposons pas de vraie politique vaccinale mondiale, et les inégalités dans l'accès aux vaccins sont frappantes. Notre groupe

demande la levée des brevets, car tant que la population mondiale ne sera pas vaccinée, il nous semble qu'on ne pourra pas protéger la population à l'échelle mondiale. On a déjà vu cela dans le cas d'autres maladies : il a fallu que la majorité de la population mondiale soit vaccinée pour que la poliomyélite disparaisse. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Alice Desbiolles.** – Je suis attachée à l'*evidence-based medicine*, à la médecine fondée sur des preuves ; je suis très attachée à ce que les politiques de santé publique soient fondées sur les données « probantes », et à la rigueur méthodologique et scientifique.

Dès lors que les mesures concernent toute la population, y compris des personnes très fragiles comme les enfants, le niveau de preuve doit être extrêmement rigoureux, et la balance bénéfice-risque doit indiscutablement pencher en faveur de l'intervention. Pour la plupart des décisions qui ont été prises, cela n'était pas le cas. Je pense aux confinements, aux fermetures d'écoles, aux passes : toutes ces interventions n'étaient pas fondées sur des preuves. Une étude de l'université Johns Hopkins montre que, dans 53 pays, il n'y a pas de corrélation qui justifie une potentielle efficacité des mesures de confinement.

Concernant la vaccination, actuellement, le niveau de preuve – sur lequel je me fonde, et sur lequel les agences de santé publique doivent normalement se fonder – est suffisant pour proposer la vaccination aux populations bien identifiées qui présentent des risques de formes graves de covid, afin de leur assurer une protection individuelle. Il faut néanmoins une réévaluation régulière, compte tenu de la très grande rapidité de l'évolution virale.

Le niveau de preuve est suffisant pour conclure à l'acquisition d'une protection durable et forte contre les formes sévères de la covid à la suite d'une infection naturelle, quel que soit le statut vaccinal.

Et le niveau de preuve est clairement insuffisant pour arguer d'un bénéfice collectif de la vaccination de masse des individus à faible risque de formes graves de covid, d'autant plus dans le contexte d'un échappement potentiel d'Omicron vis-à-vis du vaccin.

Si l'on dit « les antibiotiques, c'est pas automatique », c'est parce que, d'après l'OMS, l'antibiorésistance constitue avec l'hésitation vaccinale l'une des principales menaces pour la santé publique au XXI<sup>e</sup> siècle. En matière d'antibiotiques, l'arsenal thérapeutique dont nous disposons est de plus en plus restreint, à la fois du fait d'une absence de recherche clinique sur ces médicaments et en raison de l'augmentation de la résistance de nombreux agents infectieux. Il y a là un péril pour les générations futures.

Pour la vaccination, le risque d'échappement doit être considéré. Je ne dis pas que c'est effectivement le cas, mais il y a un risque d'échappement immunitaire, du fait d'une pression de sélection sur les variants pouvant conduire à un échappement vaccinal. Une publication du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) montre que, pour limiter ce risque et économiser l'efficacité de l'outil vaccinal sur les personnes à risque, il convient d'en avoir, comme avec les antibiotiques, un usage mesuré, proportionné, fondé sur des preuves. Cela implique une vaccination prioritaire des personnes à risque que sont les personnes âgées et les personnes présentant des comorbidités, notamment le surpoids – je regrette que ce dernier facteur ait été retiré des données de Santé publique France – et l'obésité, si elles sont consentantes.



Concernant les écoles, la circulation virale dans les écoles n'est que le reflet de la circulation virale communautaire. Il est important de préciser que les enfants sont l'une des populations les moins à risque de formes graves ou létales de la maladie. Il est même peut-être contre-productif d'essayer à tout prix de les empêcher de se contaminer avec Omicron, alors que cette contamination est peut-être inévitable, d'où l'intérêt d'une vaccination des personnes à risque. On estime que 16 % des Français ont été en contact avec le SARS-CoV-2 depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier, soit un Français sur six.

Chercher à limiter à tout prix l'infection chez les enfants peut même se révéler contre-productif, puisque le risque de formes graves augmente avec l'âge. Je prends un exemple pour illustrer mon propos, même si les deux maladies n'ont rien à voir : mieux vaut attraper la varicelle enfant, car même si les symptômes sont très impressionnants, le risque de forme grave de varicelle augmente avec l'âge. Des personnes qui n'ont pas contracté la varicelle durant l'enfance ont un risque de pneumopathie varicelleuse accru à l'âge adulte. Il y a d'ailleurs un vaccin, mais ce dernier n'est pas recommandé, car on a constaté une augmentation du nombre de formes graves chez les adultes vaccinés – je précise que je connais ces questions, car j'ai un diplôme de vaccinologie.

Il faut réfléchir globalement sur les rapports entre bénéfice et risque, et faire très attention aux mesures prises concernant les enfants, en prenant en compte le fait que la santé physique et mentale des enfants est complètement dégradée. Il faut également voir que les inégalités sociales en matière de santé ont explosé. Il serait important que Santé publique France mette ces données à disposition ; celles qu'on arrive à recueillir à l'oral montrent que la plupart des enfants décédés avec le SARS-CoV-2 depuis le début de l'année souffraient de lourdes comorbidités et sont morts d'autre chose.

Il faut remettre les choses en perspective, pour que les mesures prises dans les écoles soient elles aussi fondées sur des preuves, au même titre que les protocoles sanitaires que l'on impose aux enfants. L'OMS ne recommande pas de faire des activités physiques avec un masque sur le visage, alors qu'on impose cela aux enfants, à l'encontre du bon sens et des données scientifiques. Le port du masque dans les écoles ne fait l'objet d'aucun rationnel scientifique ; aucun essai clinique de bonne qualité ne prouve un quelconque intérêt du port du masque chez les enfants – et je ne parle pas du port du masque en extérieur.

Vous posiez la question des personnes âgées en zone rurale, vers lesquelles il faudrait effectivement aller pour encourager la vaccination. La plupart des personnes non vaccinées sont hésitantes vis-à-vis de la vaccination ou n'ont pas accès aux soins, qu'il s'agisse de personnes âgées en zones rurales, de migrants ou de personnes en situation de précarité. On peut imaginer que le passe, nécessaire pour accéder à certains lieux de soins – telle est en tous cas mon expérience –, peut aussi représenter une barrière à l'accès aux soins et peut-être même à la vaccination. Il faudrait en tous cas évaluer ce point.

Concernant la vaccination dans le monde, il serait intéressant que, dans un souci d'efficacité de lutte contre cette pandémie, la plupart des pays vaccinent leur population à risque, plutôt que dans certains pays l'on vaccine des populations qui n'ont pas de risque de développer des formes graves, comme les enfants ou les adolescents, et dont les contingents lors des essais sont extrêmement faibles, ce qui pose par ailleurs un problème méthodologique.

Une seule maladie a été éradiquée par une couverture vaccinale très large : la variole. Dans certains pays où il était très compliqué de vacciner toute la population,

notamment en Afrique, une méthode par cerclage avait été privilégiée : n'étaient vaccinées que les personnes qui avaient été en contact avec un cas de variole. Le virus de la variole a ainsi pu être éliminé.

La poliomyélite est une autre maladie en cours d'éradication, même si le virus circule encore, notamment dans les pays qui connaissent une grande instabilité géopolitique, comme la Syrie ou l'Afghanistan.

**Mme Émilienne Poumirol.** – Je suis très étonnée par votre intervention, qui remet en question beaucoup de choses que nous avons entendues lors de nos auditions. Nous serions partis sur de mauvaises bases.

Alors que le groupe socialiste défendait la vaccination obligatoire, avec l'idée qu'un taux de 95 % de la population vaccinée permettrait d'éradiquer le virus, nous constatons qu'avec Omicron, le vaccin n'a qu'une efficacité limitée au niveau de la contagiosité, et n'est intéressant que contre les formes graves.

Si tous les épidémiologistes que l'on entend à longueur de journée pouvaient arrêter de dire chacun sa vérité, cela nous permettrait de comprendre la situation !

Pour nous, le passage du passe sanitaire au passe vaccinal était une manière peu courageuse d'obliger à la vaccination. Mais pourquoi ne revient-on pas sur la politique de vaccination, en insistant sur la vaccination des personnes à risque de formes graves, plutôt que de continuer sur un discours vaccinal pour la totalité de la population, alors que vous nous dites que cela n'est pas fondé sur des preuves probantes, non seulement en France, mais dans le monde entier ?

Cela me perturbe beaucoup. Vous avez parlé des enfants. Mercredi dernier, nous avons entendu M. Fontanet nous dire qu'il faut vacciner les enfants de 5 à 11 ans. J'entends votre argument d'un potentiel échappement vaccinal similaire à la situation des antibiotiques, mais il disait encore hier soir à la télévision qu'il fallait vacciner les enfants.

Comment reprendre en main la situation, et évaluer de manière indépendante les travaux du Conseil scientifique et les décisions du Conseil de défense sanitaire, qui nous a imposé le confinement en 2020 ?

Comment remettre en piste la Haute Autorité de santé et Santé publique France, pour que ces institutions coordonnent leurs travaux, s'appuient sur des preuves, et que l'on fasse éventuellement un *mea culpa* ? Nous constatons le manque d'aller vers, le faible taux de vaccination des plus de 80 ans. Mais comment repenser la politique menée ?

Je vous crois lorsque vous nous dites que les modélisations se trompent presque toujours. Mais cela remet en question tout ce qu'on nous dit depuis deux ans. Mercredi dernier, nous auditionnions encore des membres de l'Institut Pasteur et de l'Inserm qui défendaient l'intérêt de ces modélisations.

**Mme Alice Desbiolles.** – Je comprends la difficulté que vous éprouvez. Il serait d'ailleurs intéressant de demander à ces instituts d'évaluer leurs modélisations.

Pour parler de preuve scientifique en médecine, selon le rapport « Niveaux de preuve et gradation des recommandations de bonnes pratiques » de la HAS de 2013, il faut des essais randomisés de forte puissance, des méta-analyses d'essais comparatifs randomisés,

ou des analyses de décisions fondées sur des études très bien menées. Il n'est jamais question de modélisations, qui sont beaucoup trop sujettes aux biais. Les pourcentages contenus dans le modèle de M. Cauchemez pour justifier la mise en œuvre du passe vaccinal auprès du Conseil scientifique, dont j'ai parlé plus tôt, se fondaient sur des indicateurs non évalués par les laboratoires eux-mêmes et étaient complètement déconnectés de la réalité.

Dans son avis du 23 décembre 2020 sur la stratégie de vaccination contre la covid, la HAS recommandait initialement de vacciner uniquement les personnes à risque de formes graves, pour lesquelles la balance bénéfico-risque individuelle est clairement établie. Il était question d'une vaccination non obligatoire ciblée sur les personnes à risque, exactement comme on le fait concernant la grippe.

Nous parlons de pandémie, mais Richard Horton, le rédacteur en chef du *Lancet*, propose de parler de syndémie, c'est-à-dire une interaction entre un agent infectieux et des vulnérabilités, dont notamment l'âge, les comorbidités, ou d'autres facteurs de risque comme le gradient social, la pauvreté et la précarité, qui affectent la dimension sociale de la santé de manière majeure. Quand les politiques publiques augmentent la pauvreté, par définition, la santé des populations est dégradée. La question avait initialement été tranchée de manière cohérente : il s'agissait de vacciner les personnes les plus à risque, puisque le risque n'est pas le même selon l'âge et l'état de santé initial. Plus qu'une pandémie infectieuse, nous avons affaire à une syndémie multifactorielle.

Vous avez parlé d'« éradication » du virus, ce qui évoque la stratégie du zéro covid, portée en particulier en Australie ou en Nouvelle-Zélande. Dans un article d'immunologie paru dans la revue *Science* de 2021, 90 % des immunologistes interrogés considèrent que le SARS-CoV-2 a une potentialité endémique majeure, du fait de réservoirs animaux de virus, tant chez des animaux domestiques que dans la faune sauvage, comme c'est d'ailleurs le cas concernant la plupart des pathologies émergentes.

L'éradication devient très compliquée du fait de la circulation du virus chez les non-humains ; il s'agit d'une zoonose, lors de laquelle un agent infectieux commun peut se transmettre de l'homme à l'animal, et inversement. Certains agents infectieux, comme la variole ou la poliomyélite, sont de bons candidats à l'éradication, car ils ne disposent pas de réservoirs animaux, et, car dans leurs cas les vaccins empêchent la circulation et la transmission. Ce n'est pas le cas du vaccin contre le SARS-CoV-2.

Le virus présente de très nombreux variants, et potentiellement, malheureusement, un échappement vaccinal – nous verrons ce point lorsque nous disposerons des données en vie réelle. Ces éléments font que le SARS-CoV-2 n'est pas un bon candidat à l'éradication. Tous les pays qui ont mis en place des politiques zéro covid draconiennes en sont globalement revenus, et ont acté l'échec de cette stratégie non fondée sur des preuves. Le fait d'enfermer des gens chez eux dans le cadre de mesures de confinement peut même s'avérer contre-productif, dans la mesure où ce virus se transmet notamment lors de contacts prolongés et rapprochés comme ceux qui ont lieu lors des repas familiaux, alors que la meilleure protection est la vaccination des personnes à risque, mais aussi la ventilation.

Je ne parle pas de la dégradation de l'état de santé consécutive à ces mesures, de l'augmentation de la sédentarité et du poids, qui est un facteur de risque majeur, de l'explosion des violences familiales, notamment des violences faites aux enfants. Des publications montrent une augmentation du nombre de bébés secoués lors des confinements. Des pédiatres disent dans des articles scientifiques que le domicile est plus à risque que

la covid pour les enfants, du fait des accidents domestiques, des violences physiques, sexuelles, psychologiques.

Vous parliez d'obligation vaccinale, mais il faut bien voir que la médecine a normalement vocation à être suggestive et non pas normative. Le respect du consentement des individus est un des éléments majeurs de la médecine moderne et du droit de protection des patients, que l'on trouve dans la loi relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé de 2002, dite loi Kouchner. L'article 36 du code de déontologie médicale dispose que tout patient, après une information loyale, doit pouvoir donner son consentement libre et éclairé sur ce qu'il estime être sa balance bénéfice-risque individuelle.

Je pense que l'obligation vaccinale est dangereuse en matière tant d'adhésion à la vaccination que de santé publique. On retrouve une hésitation vaccinale après la mise en place du passe vaccinal, y compris chez des personnes déjà vaccinées. On risque d'abîmer la confiance entre le médecin et le malade, sans même parler de la confiance entre la population générale et les scientifiques ou de celle entre les citoyens et les politiques.

Nous nous inscrivons dans l'« ère des pandémies », selon la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES). L'OMS alerte l'opinion sur le risque représenté par les agents infectieux. Il est plus qu'important d'adopter de manière rapide, à court, moyen et long terme, des politiques de santé publique qui aient du sens et qui n'abîment pas la confiance des populations.

Le SARS-CoV-2 n'est qu'un avant-goût d'autres pandémies. La liste *Blueprint* de l'OMS, diffusée depuis 2018 et contenant toutes les maladies à potentiel pandémique majeur, parle à côté de la covid, d'Ebola, de Marburg, d'une « maladie X », qui n'a pas encore émergé, mais qui aurait un profil pandémique majeur et qui présenterait un risque pour la santé des populations.

Il est important d'adopter une approche rationnelle et pragmatique dans la lutte contre les pandémies, à court, moyen et long termes, et cela ne peut se faire qu'en se fondant sur des preuves scientifiques et sur la confiance de la population.

**Mme Frédérique Puissat.** – Merci pour votre parole libre. Dans cette crise comme dans d'autres, la parole libre d'experts est essentielle.

Est-ce pour autant simple de porter une parole libre dans le cadre de cette crise sanitaire ? Si ce n'est pas le cas, aurions-nous pu faire quelque chose afin que les parlementaires et les citoyens soient mieux éclairés ?

**Mme Alice Desbiolles.** – Cette question est importante. Pour cette raison, j'ai précisé m'exprimer à titre personnel, sans conflits d'intérêts. M. François Alla a démissionné du Haut Conseil de la santé publique. Je cite ses propos, tenus dans un entretien dans *Le Quotidien du Médecin* : « On assiste aujourd'hui à un processus de décrédibilisation de toute voix discordante. C'est devenu très dur pour un expert de dire qu'il n'est pas tout à fait d'accord avec les politiques. Les gens sont tétanisés, ils ont peur de passer pour des antivax ou des complotistes. » Effectivement, il est difficile de tenir une parole libre sur ce sujet.

Ce que l'on aurait pu faire collectivement, c'est mobiliser le dispositif d'agences sanitaires supposées indépendantes qui existent déjà, et permettre la tenue d'un débat

contradictoire scientifique – je vous remercie d’ailleurs d’offrir à cette parole de santé publique nuancée, pragmatique et fondée sur des preuves d’avoir pu être portée dans un cadre institutionnel au moins une fois. Ce débat contradictoire est nécessaire, car la communauté scientifique médicale de santé publique est extrêmement fragmentée sur la gestion de la crise. Je ne suis pas la seule experte de santé publique ou épidémiologiste professionnelle à porter cette voix. L’impression a été donnée qu’il n’y avait qu’une seule voix scientifique, homogène et consensuelle, face à la gestion de cette crise, et qu’on ne pouvait emprunter qu’une seule voie pour lutter contre la pandémie, alors que ce n’était pas le cas.

Les solutions providentielles qui nous ont été présentées, comme le confinement, les fermetures d’écoles ou le vaccin, n’avaient rien de providentiel. Il n’y a pas de sauveur providentiel, si ce n’est nous-mêmes. Nous devons nous reconnecter avec les principes fondamentaux de la médecine et de la santé publique que sont l’appui sur des preuves et le consentement des individus.

Il est important de ne pas gâcher les ressources. Si le vaccin est une ressource précieuse, au même titre que les antibiotiques, il ne faut pas non plus gâcher les ressources économiques : d’après le rapport de la Cour des comptes du 9 septembre 2021, qui porte sur « les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation », la somme des dépenses de la crise s’élève à 49,6 milliards d’euros. Le *testing* à l’aveugle en population générale représente 1,6 milliard d’euros pour le seul mois de janvier dernier.

Il me semble que la santé publique est un sujet sérieux et doit reposer sur des données probantes. La gestion des fonds publics est un sujet sérieux. Quand on voit que 1,6 milliard d’euros sont dépensés par mois pour des tests dont la plupart n’ont pas lieu d’être, je trouve cela douloureux, notamment au regard d’autres secteurs sinistrés, comme la pédopsychiatrie. On parle beaucoup de la saturation des services de réanimation, mais il y a des enfants dont la santé mentale est complètement ravagée du fait de cette gestion de crise, et qui sont renvoyés chez eux alors qu’ils présentent un risque suicidaire majeur. Dans les centres médicopsychologiques, il y a en moyenne entre 18 et 24 mois d’attente pour obtenir un rendez-vous.

Il faut regarder ce que, dans le secteur médico-économique, on appelle l’efficacité. Le coût de l’action doit être favorable par rapport à son efficacité ; l’action, au regard de son prix, doit être bénéfique pour la santé. La dépense publique représentée par les tests est autant d’argent non investi de manière durable et plus efficace. Il en va de même pour la vaccination, même si cette dernière a un sens pour certains publics. Le contrôle des passes coûte énormément d’argent : par exemple, ce sont environ 60 millions d’euros qui sont rajoutés dans le budget des hôpitaux.

On m’a toujours appris que lorsqu’on prend une décision de santé publique, il faut tenir compte de l’efficacité des mesures à partir de données probantes, mais aussi de l’efficacité, qui permet de déterminer la légitimité d’une mesure au regard de son coût pour la solidarité nationale.

Les interrogations éthiques et démocratiques doivent aussi être prises en compte. Quand bien même un passe sanitaire ou vaccinal serait efficace, ce qui, en l’état actuel des connaissances, n’est pas le cas, devrait-il être mis en place au regard de ses implications éthiques et démocratiques ?

Il est très important d'avoir une approche globale, sanitaire, médico-économique, démocratique, éthique, déontologique, et de mettre tout cela dans la balance, ce qui, à mon sens, n'a pas du tout été fait.

**M. Daniel Chasseing.** – Je vous remercie d'avoir signalé les problèmes rencontrés par les services de pédopsychiatrie, et d'autres carences concernant le développement des enfants.

J'entends cependant difficilement que la vaccination n'est pas efficace. Tant sur le plan empirique qu'au regard des constats des experts, on peut remarquer une moindre contagiosité des personnes vaccinées et une efficacité de la vaccination, comme l'atteste notamment la diminution importante du nombre de décès en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), qui ont pratiquement disparu lors de la dernière vague.

Nous avons donc eu raison de convaincre ces personnes d'effectuer leur troisième dose, de vacciner les soignants.

**Mme Alice Desbiolles.** – Je suis d'accord avec vous : la vaccination des personnes âgées, notamment dans les Ehpad, est fondamentale.

Mais il faut bien voir que malgré les mesures prises « au nom de nos aînés », de nombreuses personnes sont décédées dans les Ehpad non pas tant de la covid que du fait de l'abandon, de la dépression, du désespoir, de la dénutrition et de la déshydratation – j'ai été personnellement concernée.

Lors du premier confinement, comme leurs proches ne venaient plus, énormément de personnes âgées en Ehpad ont fait un syndrome de glissement, du fait de leur isolement.

Les deux extrêmes de la vie dans nos sociétés, les bébés, les jeunes enfants et les personnes âgées, ont été profondément malmenés. Je ne veux pas jeter la pierre, mais persister dans une erreur n'en fait pas une vérité, et il n'est jamais trop tard pour réajuster les décisions au regard des données probantes. Je suis entièrement d'accord avec vous concernant l'importance de la vaccination dans les Ehpad, car le bénéfice individuel de la vaccination pour les personnes âgées est indiscutable.

Mais, encore une fois, la santé de ces personnes ne se résume pas à la seule covid. La dépression et l'isolement des personnes âgées sont des sujets très importants, et il ne faut pas les négliger.

Dans cette crise, on parle beaucoup de fragilité. Mais la fragilité et la vulnérabilité, ce n'est pas que le grand âge et les comorbidités vis-à-vis de la covid ; cela concerne aussi des enfants avec des parents maltraitants, des personnes qui sont dans la précarité ou qui n'ont pas accès aux soins. Lorsque l'on fait de la santé publique, il faut regarder les choses dans leur globalité, et considérer la santé dans toutes ses dimensions. La covid n'a pas le monopole de la vulnérabilité.

Selon l'OMS, la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne se résume pas à l'absence de maladie ou d'infirmités. On ne peut pas réduire la santé aux seuls indicateurs covid, ou à la seule absence de covid.

**Mme Mélanie Vogel.** – J'ai deux questions simples.

Vous dites qu'il faut prioriser la vaccination sur les publics à risque. Je comprends la logique s'il faut choisir entre les publics. Je n'ai pas bien compris dans votre raisonnement pourquoi il ne faudrait pas vacciner les personnes sans comorbidité. D'abord, on peut avoir des comorbidités qu'on ne connaît pas ; ensuite, on sait que certaines personnes qui ont été hospitalisées pour des formes graves de covid étaient jeunes, sans comorbidité connue. Si on a assez de vaccins pour tout le monde, je ne vois pas où est le problème.

Vous mettez l'accent sur le fait que la santé est un concept global, qu'il n'y a pas que le covid dans la vie et que les mesures mises en place pour lutter contre le covid peuvent présenter des risques. Pourquoi opposer ces différents objectifs ? On peut très bien avoir, à la fois, une politique de vaccination efficace et une politique de développement des services publics et de lutte contre la pauvreté et la violence.

**Mme Alice Desbiolles.** – Il me semble que plusieurs raisons justifient de ne pas vacciner tout le monde.

Il est important de se fonder sur l'*evidence-based medicine*. Le bénéfice de la vaccination sur les personnes à risque est indiscutable ; on ne peut pas en dire autant pour des publics plus jeunes. Le critère de jugement principal dans les essais chez les enfants et les adolescents était le même que chez les adultes : le vaccin est considéré comme efficace si vous ne développez pas de covid symptomatique, mais on ne prend pas spécifiquement en compte les formes graves ou les décès.

S'agissant des données disponibles, le suivi médian est environ de deux mois et les effectifs sont tout de même très faibles, ce qui ne permet pas d'être sûr de la sécurité du produit que vous allez inoculer à des personnes saines. Je dis non pas qu'il y a un risque, mais que l'on ne sait pas. D'ailleurs, le Comité consultatif national d'éthique, dans son dernier avis sur la vaccination des enfants en suivant l'avis de la HAS, a insisté sur l'incertitude en termes d'innocuité du vaccin covid chez les jeunes, qui ne sont pas à risque de forme grave ou létale de covid-19. En termes de bénéfice individuel, il reste à démontrer que la vaccination de ce public, au regard du recul très faible que nous avons sur ce produit, est favorable. La pharmacovigilance est là pour cela, mais elle prend du temps.

Dans sa note d'avril 2021 sur les *caveat* de la vaccination obligatoire, l'OMS avait insisté sur l'importance d'avoir davantage de recul sur l'innocuité du produit que vous mettez en place. Je ne veux pas semer le doute : je pense que le bénéfice individuel est favorable chez les personnes à risque, mais pour un public jeune cela reste à mon sens à démontrer.

On a abordé l'aspect médico-économique : j'ai du mal à comprendre, en termes de gestion des fonds publics, pourquoi une intervention coûteuse est proposée, alors qu'une évaluation est en cours. Le site *clinicaltrials.gov* regroupe tous les essais cliniques en cours : les analyses de données ont lieu jusqu'en 2026 pour la vaccination chez les enfants.

Avec un suivi médian de deux mois et des effectifs trop faibles pour mettre en lumière de potentiels effets indésirables, il me semble prématuré, vu les données dont on dispose actuellement, de proposer la vaccination aux enfants et aux adolescents.

**M. René-Paul Savary.** – Vous partez sur un constat différent, celui d'un vaccin-médicament réservé aux personnes malades ou destiné à éviter les formes graves chez les fragiles, parce qu'il n'a pas d'effet sur la transmission. Or on nous a cité des chiffres, fondés

sur des études : on nous a dit que le vaccin était efficace à plus de 90 %, quand on a toutes les doses, sur les formes graves et « seulement » à 40 % sur les transmissions.

Contestez-vous ces études ? Si j'ai bien compris votre raisonnement, vous dites que le vaccin n'agit pas sur la transmission, c'est la raison pour laquelle, en toute logique, il faut le cibler sur les personnes à risque puisqu'il a un impact sur la gravité de la maladie.

Vous craignez l'échappement vaccinal si on vaccine largement la population. Des études ont-elles porté sur ce point ?

**Mme Alice Desbiolles.** – S'il n'est pas souhaitable de vacciner tout le monde, c'est justement aussi pour la pression de sélection sur les variants, ce qui conduit à un gaspillage de la ressource en termes d'efficacité sur les personnes à risque.

Un éditorial du *New England Journal of Medicine* rappelait qu'il n'y avait pas de mesure de l'efficacité sur la contagiosité dans les essais cliniques randomisés, qui sont des essais à fort niveau de preuve. Toutes les études ne se valent pas : il y a une gradation dans le niveau scientifique. Des études rétrospectives, avec des cas témoins, reposant sur des données déclaratives ne constituent pas un fort niveau de preuve. La mise en place d'une intervention aussi massive et coûteuse doit reposer sur des essais à fort niveau de preuve, comme les essais cliniques randomisés. L'effet du vaccin sur la contagiosité ne fait pas partie des critères : c'est écrit noir sur blanc dans les *reports* d'essais cliniques des firmes.

On peut toujours trouver des études pour justifier ce que l'on a envie de montrer. Je m'appuie sur les données des industriels qui sont ceux qui commercialisent le produit. Je le redis, le critère de jugement principal est l'infection symptomatique validée par PCR positive.

Sur l'évolution virale, les coronavirus mutent et se recombinent, notamment avec des virus proches, dans de vastes réservoirs animaux qu'il faut surveiller étroitement, d'où l'intérêt de collaborer avec des vétérinaires. C'est ce que l'OMS appelle le *one health*, une seule santé : santé humaine, santé animale et santé des écosystèmes sont intimement liées. Il se crée en permanence des variants et des sous-variants : c'est pour cela qu'il est illusoire de vouloir bloquer complètement le processus, notamment par le biais de la vaccination. Il faut donc se demander comment éviter de favoriser par nos interventions les souches potentiellement problématiques au sein de ce vaste répertoire de mutants et de variants. Je faisais le parallèle avec les antibiotiques. Si la vaccination covid s'étend à de larges populations qui n'en ont pas forcément besoin, elle risque d'induire un phénomène bien connu, une pression de sélection.

L'émergence de souches dominantes résistantes au vaccin sous différentes conditions a été récemment simulée par des chercheurs français du CNRS : dans une publication du début de l'année, il est montré que la stratégie optimale pour minimiser les dommages globaux de la pandémie consiste à focaliser la vaccination sur les personnes à haut risque de covid-19 grave afin de les protéger individuellement et efficacement, tout en évitant de sélectionner et de faire circuler des souches résistantes à partir de vastes populations de personnes à faible risque. Une accumulation de données observationnelles montrant le développement et la circulation préférentielle de variants et de sous-variants résistants dans de vastes populations vaccinées peuvent expliquer des explosions d'incidence de variants en échappement immunitaire, même dans des régions à forte couverture vaccinale. D'où l'intérêt, en d'autres termes, de cibler, d'économiser la ressource pour limiter l'échappement vaccinal.



Il faut aussi remettre les vaccins à jour, comme on le fait pour la grippe chaque année, pour anticiper les variants qui vont circuler.

**M. Martin Lévrier.** – Vous battez en brèche, avec beaucoup de certitude, les modélisateurs et les mesures de confinement prises en fonction de ces modélisations. Je ne suis pas scientifique, et je dois donc m'appuyer sur des gens en qui je crois pouvoir avoir confiance.

Contrairement à ce que vous avancez, M. Delfraissy a récemment indiqué que le vaccin permet de limiter la contagiosité du virus. Quelle est alors selon vous la gradation de la vérité ? Est-ce que M. Delfraissy ment, alors que vous dites la vérité ? Face à deux paroles aussi différentes, nous devons faire un choix entre deux positions qui l'une et l'autre disent s'appuyer sur des études.

Vous vous êtes appuyée sur le fait que l'OMS déconseille le port du masque lors de la pratique sportive. Mais l'OMS a également dit, au début de cette pandémie, que le masque ne servait à rien. Là encore, cela nous pose problème.

Vous indiquez qu'il reste à prouver que les confinements aient été utiles. Mais au regard du confinement décidé en catastrophe en Angleterre, il me semble que, à cette époque, nous n'avions pas vraiment le choix. Avec les connaissances dont nous disposions à l'époque, qu'auriez-vous fait ?

**Mme Alice Desbiolles.** – Concernant la contagiosité, il me semble que le professeur Delfraissy a lui-même admis que le but du passe sanitaire était non pas de réduire les contaminations, mais bien d'augmenter le nombre de primo-vaccinations, ce qui a eu lieu, mais pas dans le public cible des personnes à risque. On peut donc s'interroger sur l'efficacité de la mesure.

Je ne cherche pas à démontrer une conjecture, mais je m'appuie sur les données disponibles, notamment par le biais des études à fort niveau de preuve menées par Pfizer, où la contagiosité ne fait pas partie des critères de jugement. On ne peut donc pas statuer sur cette question, même si chacun peut constater de manière empirique que, vacciné ou non, on peut contracter cet agent infectieux. Il me semble que M. Delfraissy était revenu sur ce point.

Je précise que la charge de la preuve doit normalement incomber à la puissance qui met en place la politique publique, et que ce n'est pas à moi d'en démontrer la potentielle inefficacité. Si l'on veut faire les choses dans les règles de l'art, même si l'incertitude fait partie de la pratique, il faut disposer d'un fort niveau de preuve avant de mettre en place des interventions. Il ne faut pas inverser les rôles.

Concernant le port du masque, j'attends un essai à fort niveau de preuve qui démontre son efficacité, en particulier chez les enfants. Je ne dis pas que le masque ne sert à rien, et je ne veux pas tomber dans un manichéisme stérile : le port du masque a beaucoup d'intérêt dans certaines conditions, si l'on est malade par exemple.

À mon avis, si le port du masque était initialement déconseillé en population générale par l'OMS, c'est simplement en raison du risque de mésusage : ce n'est pas parce que l'on conseille de porter un masque que le masque sera bien porté – et je ne parle même pas des enfants. Pour être efficace, ce dispositif médical doit être porté de manière précise : le masque doit être changé régulièrement, ne doit pas être touché, et il faut une certaine rigueur.

D'ailleurs, la Société française d'hygiène hospitalière ne recommande pas le port du masque FFP2 en population générale.

Je comprends votre difficulté à naviguer dans tout cela, ce qui est tout à fait regrettable. Le débat contradictoire, qui s'observe normalement dans les agences de santé publique, qui permet au dissensus de s'exprimer et au consensus d'émerger, n'a pas vraiment eu lieu dans les institutions. Il émerge maintenant, provoquant une certaine incompréhension.

Vous me demandez ce que j'aurais fait en l'état des connaissances dont nous disposions au début de l'année 2020. Les données chinoises permettaient déjà d'identifier les personnes à risque de formes graves, et, personnellement, j'aurais préféré que les mesures de protection soient davantage ciblées sur ces personnes, dans le respect de leur consentement.

Que se serait-il passé si nous n'avions pas eu de vaccin ? Que se passera-t-il quand un nouveau variant échappera au vaccin, ou lors de l'émergence d'une nouvelle maladie ? Il faut s'interroger sur ces questions pour anticiper et ne pas se retrouver pris au dépourvu. Une des conclusions du rapport de l'IPBES *Échapper à l'« ère des pandémies »* est qu'il faut insister sur la prévention et ne pas uniquement être dans la réaction.

J'aurais donc ciblé la protection sur les personnes à risque consentantes, en leur proposant dans un premier temps d'adopter des mesures de protection comme le port du masque FFP2 pour elles et le port du masque pour les personnes à leur contact, éventuellement, dans le respect de leur consentement, un autoconfinement volontaire et une mise à disposition de services pour leur permettre de limiter les interactions sociales. J'aurais ciblé les mesures sur ce public-là, et réduit la pression exercée sur l'ensemble de la population, selon le concept important en santé publique de l'universalisme proportionné, qui précise que des mesures proportionnées doivent être prises selon la vulnérabilité des personnes.

Cet alliage aurait permis une approche moins coûteuse sur tous les plans, sanitaire, social, économique, pédagogique, en matière d'inégalité, de démocratie, de confiance, et de rigueur scientifique.

**M. Martin Lévrier.** – Des pays ont-ils mené une telle politique avec succès ?

**Mme Alice Desbiolles.** – La Suède a quand même moins d'impact négatif, et les pays qui ont adopté une politique zéro covid en reviennent, car elle n'est pas tenable.

L'OMS parle de fatigue pandémique. Il est important que la lutte contre un agent infectieux et l'adhésion des populations s'inscrivent dans la durée. Au-delà de l'efficacité des mesures, qui reste encore à prouver, il y a un risque de décrochage et de contre-productivité. L'adoption de mesures proportionnées en fonction des risques des individus, de leur vulnérabilité et de leurs capacités, dans le respect du consentement, me semble être la base en médecine et en santé publique.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie. Vous avez insisté sur le caractère documenté et pragmatique de votre intervention, mais il se trouve que les intervenants qui ne pensent pas comme vous nous disent la même chose. La situation est compliquée 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](#).*

**Mission d'information sur le contrôle des Ehpad – Échange de vues, désignation des rapporteurs de la mission et demande d'octroi à la commission des affaires sociales des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête**

**M. Alain Milon, président.** – Mes chers collègues, la parution de l'enquête journalistique *Les fossoyeurs* de M. Victor Castanet a donné lieu à ce que d'aucuns appellent désormais l'affaire Orpea. L'ampleur des dysfonctionnements mis au jour appelle effectivement une remise en ordre. Ont été annoncées plusieurs catégories de travaux, de la part du Gouvernement – il aurait pu le faire bien avant –, qui a diligenté des enquêtes de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF), et de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale qui a notamment entendu le PDG du groupe.

Le souhait de la présidente de notre commission est, d'une part, de ne pas doubler les travaux en cours et, d'autre part, de travailler sur un sujet susceptible, le cas échéant, d'avoir un débouché législatif. Notre commission pourrait ainsi s'intéresser au « contrôle du contrôle », en conduisant des travaux sur le cadre juridique des contrôles opérés dans les Ehpad mais aussi sur les moyens qui leur sont alloués, leur fréquence, leur qualité, leurs résultats et les suites qui leur sont données. Elle pourrait aussi constituer l'aiguillon nécessaire au maintien du calendrier ambitieux engagé par le Gouvernement.

À cette fin, nous pourrions constituer, au sein de notre commission, une mission d'information sur le contrôle des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). L'idée est celle d'une mission « agile », qui procède à quelques auditions plénières mais surtout à un travail sur pièces auprès des différents acteurs du contrôle.

À l'issue de cette réunion de commission, notre présidente saisira le Président du Sénat afin que cette mission d'information puisse être dotée des prérogatives d'une commission d'enquête si vous êtes d'accord sur cette démarche. Le calendrier s'est un peu précipité, car cet après-midi a lieu la dernière Conférence des présidents avant la suspension des travaux parlementaires. C'est pourquoi Catherine Deroche a informé l'ensemble des membres du bureau de la commission par un courrier vendredi dernier.

La Conférence des présidents pourrait prévoir que le Sénat se prononce le jeudi 17 février si la commission des lois confirme la recevabilité du sujet, qu'elle devrait examiner au cours de sa réunion du 16 février prochain.

Il n'y a pas d'observations ?

**Mme Laurence Cohen.** – La commission d'enquête sur les hôpitaux est encore en cours, comme de nombreux autres travaux. La mission d'information pourrait-elle se transformer en commission d'enquête ?

**M. Alain Milon, président.** – Elle aurait les pouvoirs d'une commission d'enquête.

**Mme Laurence Cohen.** – La commission d'enquête sur les hôpitaux doit rendre son rapport en mars prochain.

Quel serait le calendrier de la mission d'information sur le contrôle des Ehpad ?

**M. Alain Milon, président.** – Je ne sais pas. La mission d’information ne comprendra pas d’autres membres que ceux de la commission des affaires sociales. Nous demanderons simplement qu’elle ait les pouvoirs d’une commission d’enquête, notamment de demander aux personnes entendues de prêter serment.

**Mme Monique Lubin.** – Pourquoi ne pas avoir demandé directement la création d’une commission d’enquête ?

Peut-on considérer qu’il s’agit d’une mission interne à notre commission ?

**M. Alain Milon, président.** – C’est la même chose que la mission d’information sur l’adéquation du passe vaccinal à l’évolution de l’épidémie de covid-19, dont l’une des auditions vient de se terminer.

**Mme Monique Lubin.** – L’ensemble des membres de la commission pourra-t-il participer aux auditions ?

Le rapporteur pourra-t-il faire venir les différents acteurs contrôlant les Ehpad ?

**M. Alain Milon, président.** – Tous les membres de la commission des affaires sociales pourront participer.

Le rapporteur agira comme bon lui semble.

**Mme Émilienne Poumirol.** – Combien y aura-t-il de rapporteurs ?

**M. Alain Milon, président.** – La majorité sénatoriale n’en a proposé qu’un, mais il peut y en avoir deux !

Je sais que votre groupe s’est interrogé sur la possibilité de désigner un rapporteur. Je n’y suis pas opposé, pas plus que la présidente. Nous allons proposer, pour notre part, Bernard Bonne.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Le sujet est très intéressant. Peut-on l’élargir aux maisons départementales des personnes handicapées ?

**M. Alain Milon, président.** – Cet élargissement ne semble pas possible pour l’instant. Nous pourrions peut-être l’envisager en juillet prochain, en même temps que nous verrons si nous pouvons mener des missions d’information sur d’autres sujets, avec un autre gouvernement et d’autres parlementaires.

**Mme Laurence Cohen.** – Le temps nous est compté : on ne peut pas élargir le périmètre d’enquête de la commission et travailler dans de bonnes conditions. La nomination de Bernard Bonne en tant que rapporteur nous semble être une bonne idée.

Je souligne toutefois un problème concernant le fonctionnement de cette commission, qui est très ouverte : les rapporteurs sont toujours issus des groupes Les Républicains (LR) ou Socialiste, Écologiste et républicain (SER), alors que ce ne sont pas les seuls groupes politiques représentés dans la commission.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Je suis d’accord avec Mme Cohen !

**M. Alain Milon, président.** – J’entends bien votre remarque. M. Bonne n’est pas un rapporteur du groupe LR, mais un rapporteur de la majorité sénatoriale. Si l’opposition sénatoriale veut bien s’entendre sur le nom d’un rapporteur, cela ne me dérange pas. *(Sourires)*

**Mme Monique Lubin.** – Je voulais savoir pourquoi cette mission d’enquête était aussi ciblée sur le contrôle du contrôle. Certes, le livre *Les fossoyeurs* révèle un problème lié au contrôle des établissements, mais ce n’est pas le seul problème. Il y a aussi toute une philosophie autour de cette financiarisation du grand âge. Le temps nous est compté, mais doit-on vraiment s’en arrêter là ?

**M. Alain Milon, président.** – Oui, nous le devons, pour une raison toute simple : l’IGAS s’est vu confier une mission par le Gouvernement ; l’Assemblée nationale a mis en place des auditions sur le sujet.

Si nous allions sur les mêmes terrains que l’Assemblée nationale et que l’IGAS, nous ne serions pas audibles. Nous voulons trouver un créneau pour permettre à nos travaux d’être écoutés. Nos collègues de l’Assemblée nationale et les membres de l’IGAS étendront leurs enquêtes à d’autres sujets tout aussi importants.

**M. Bernard Bonne.** – Pour répondre à Mme Guidez, je pense que nous devons nous en tenir à la question des personnes âgées. Ce sont non pas les seuls Ehpad qui sont concernés, mais l’ensemble des lieux d’accueil des personnes âgées, y compris les résidences autonomie. Tous les lieux devront être étudiés, pour que l’on voie quels sont les contrôles adaptés à chaque type de structure.

Il est évident qu’en regardant la manière dont les contrôles sont effectués et peuvent être améliorés, nous irons bien plus loin que le simple contrôle : il faudra voir ce que l’on contrôle, les raisons pour lesquelles on contrôle, et quelles améliorations nous pouvons proposer pour la prise en charge des personnes âgées.

De nombreux rapports ont déjà été réalisés, et il ne faudra pas répéter à l’infini ce qui a déjà été dit. Le rapport Libault contient de nombreuses propositions. Le rapport d’information que Mme Meunier et moi-même avons signé a aussi apporté de nombreux éléments.

**M. Alain Milon, président.** – Je conclus de ces échanges que nous sommes d’accord pour demander l’octroi des prérogatives d’une commission d’enquête à cette mission d’information.

*La commission demande au Sénat de lui octroyer les prérogatives d’une commission d’enquête, en application de l’article 5 ter de l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et de l’article 22 ter du Règlement du Sénat.*

**M. Alain Milon, président.** – La majorité propose la candidature de Bernard Bonne. Quelle est la candidature de l’opposition sénatoriale ?

**Mme Monique Lubin.** – Nous proposons le nom de Michelle Meunier.

**M. Alain Milon, président.** – Comme c’est l’usage au sein de notre commission, tous les membres de la commission des affaires sociales seront évidemment invités à assister aux auditions menées par la mission d’information, qui travaillera en toute transparence.

*Mme Michelle Meunier et M. Bernard Bonne sont désignés rapporteurs de la mission d’information sur le contrôle des Ehpad.*

*La réunion est close à 17 h 30.*

**Mercredi 9 février 2022**

**- Présidence de M. Alain Milon, vice-président -**

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Mission d’information sur l’adéquation du passe vaccinal à l’évolution de l’épidémie de covid-19 – Audition de M. Fabrice Lenghart, directeur, et de Mme Charlotte Geay, chef du lab innovation et évaluation en santé, de la Drees (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.](#)*

**Mission d’information sur l’adéquation du passe vaccinal à l’évolution de l’épidémie de covid-19 – Audition de MM. Nicolas Berrod, journaliste, Germain Forestier, chercheur, et Guillaume Rozier, fondateur de CovidTracker (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.](#)*

**Mission d’information sur l’adéquation du passe vaccinal à l’évolution de l’épidémie de covid-19 – Audition du Pr Alain Fischer, président du Conseil d’orientation de la stratégie vaccinale (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.](#)*

**Pétition sur les effets secondaires des vaccins et la pharmacovigilance –  
Demande de saisine de l’Office parlementaire d’évaluation des choix  
scientifiques et technologiques (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 55.*





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

**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**

**M. Jean-François Longeot, président.** - Mes chers collègues, après un débat en séance publique sur les agences de l'eau le 25 janvier dernier, le Sénat s'intéresse de près à cette ressource essentielle, sans laquelle — est-il besoin de le rappeler ? — il n'est pas de vie.

Notre commission est l'instance naturelle de réflexion sur la gestion et l'évolution de la ressource en eau. Nombre de nos commissaires sont de fins connaisseurs de la politique de l'eau en France, à l'instar de Guillaume Chevrollier, rapporteur des crédits consacrés à l'eau dans le cadre de l'examen annuel des projets de loi de finances, ou de Rémy Pointereau, auteur d'un rapport d'information faisant un bilan de la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Mais beaucoup d'autres de nos collègues ici réunis sont engagés dans leurs territoires sur ces questions, notamment au sein des commissions locales de l'eau.

Le 28 mai 2021, le Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique a été initié par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et la secrétaire d'État chargée de la biodiversité, dans le but d'identifier, avec les élus, les associations environnementales et les fédérations agricoles, des solutions concrètes pour construire des politiques durables de résilience de l'agriculture face au changement climatique. La récurrence d'épisodes de sécheresse en été, de gel ou encore de pluies diluviennes en hiver a fait ressortir avec force la nécessité d'ouvrir une telle séquence de consultation, pour établir un diagnostic partagé et imaginer des solutions innovantes.

Pendant les neuf mois de consultation, trois thématiques ont été explorées :

- se doter d'outils d'anticipation et de protection de l'agriculture dans le cadre de la politique globale de gestion des aléas climatiques ;
- renforcer la résilience de l'agriculture dans une approche globale en agissant notamment sur les sols, les variétés, les pratiques culturales et d'élevage, les infrastructures agroécologiques et l'efficacité de l'eau d'irrigation ;
- accéder à une vision partagée et raisonnée de l'accès aux ressources en eau mobilisables, dans le respect des équilibres et milieux naturels pour l'agriculture sur le long terme.

L'eau est une ressource capitale pour la vie et un grand nombre d'activités économiques, qui appartient à la fois à tous et à personne. C'est la raison pour laquelle les réflexions engagées concernant les choix stratégiques rassemblent nécessairement une grande

pluralité d'acteurs, dans le but d'assurer à tous l'usage de la ressource nécessaire tout en préservant les écosystèmes.

Pendant longtemps, nous avons vécu avec l'idée que l'eau était abondante en France et que notre pays au climat tempéré serait épargné par les conflits d'usages. Les prévisions hydrologiques pour les décennies à venir montrent que cette approche est dépassée et qu'il faut désormais changer de paradigme, avec des modèles plus sobres, en faisant la chasse au gaspillage de la ressource et en se préparant à des périodes de stress hydrique de plus en plus fréquentes.

Aujourd'hui, les trois groupes de travail ont achevé leurs travaux et la commission souhaite tirer un premier bilan des échanges et orientations prises dans le cadre du Varenne de l'eau. Pour nous accompagner dans cette analyse, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin :

- Jean Launay, président du Comité national de l'eau, souvent surnommé le « Parlement de l'eau »,
- Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité auprès du ministère de la transition écologique,
- Éric Sauquet, directeur de recherche en hydrologie auprès de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

Pour amorcer le dialogue, nous souhaitons dans un premier temps recueillir votre sentiment sur le déroulé des travaux du Varenne de l'eau. Plusieurs associations, à l'instar de France Nature Environnement (FNE), le Réseau Action Climat ou l'UFC Que Choisir, ont quitté les consultations en dénonçant « une parodie de consultation ». Pourriez-vous nous indiquer les raisons qui justifient, selon vous, ce jugement sévère ? L'ensemble des parties prenantes ont-elles pu faire entendre et valoir leurs positions ? Les parties prenantes ont-elles, sans tabou, exploré l'ensemble des pistes d'adaptation et des solutions visant à une plus grande sobriété des usages, étant donné les connaissances scientifiques du moment ?

Par ailleurs, je souhaite demander à M. Sauquet, dont les travaux ont porté sur l'impact du changement climatique sur la ressource en eau, l'état des connaissances scientifiques concernant les évolutions prévisibles du régime hydrologique français, et la manière dont les différents bassins seront affectés par l'évolution quantitative de la ressource. Pourriez-vous notamment nous présenter la manière dont vous modélisez les évolutions à venir, les données que vous utilisez, ainsi que le projet Explore2 sur les futurs de l'eau lancé en juillet 2021 ?

Avant de céder la parole à mes collègues pour plusieurs séries de questions, je propose à chacun des intervenants de réagir à mon propos liminaire.

**M. Jean Launay, président du Comité national de l'eau.** - Député du Lot pendant 19 ans, je préside le Comité national de l'eau depuis 2012. La question de l'eau a été au centre de mes préoccupations de député. En effet, le fait d'être maire d'une commune traversée par deux cours d'eau aux débordements fréquents, et de gérer la distribution de l'eau en régie municipale conduit à se préoccuper du petit cycle et du grand cycle de l'eau. Mon mandat dans le département du Lot m'a également conduit à participer à la mise en place, sous la houlette de Maurice Faure, de l'établissement public territorial de bassin de la Dordogne.

Je me réjouis que, durant cette mandature, l'eau ait été portée en haut de l'agenda politique. Si nous évoquons le Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, c'est parce que les deux phases des Assises de l'eau ont préalablement eu lieu en 2018 et 2019. Il m'a été demandé de coprésider la thématique 3 de ce Varenne, avec Luc Servant, vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). J'ai travaillé en prenant en compte la continuité de l'action publique sur le sujet de l'eau. Je suis résolument convaincu qu'il est temps de nous pencher sur l'usage quantitativement majoritaire de l'eau, après la première phase des Assises relative aux questions des réseaux, de leur fiabilité, de leur renouvellement et de la lutte contre les fuites, et après la seconde phase portant sur le partage et les économies d'eau, sa qualité, la protection de la ressource et les solutions fondées sur la nature.

Les associations de protection de la nature n'ont pas quitté le processus de ce Varenne, dans la mesure où elles n'y sont pas entrées de façon très volontariste, arguant que ce débat constitue une reprise en main du ministère de l'agriculture et de l'alimentation sur la politique de l'eau. Je n'ai pas compris cette argumentation. En effet, quand il existe des sujets de conflits d'usage — ce qui est le cas — et qu'il est nécessaire de faire évoluer le modèle agricole dans ses pratiques, il n'est pas anormal de confronter les points de vue. Ces associations m'ont exprimé leurs réserves concernant la séparation entre le petit cycle et le grand cycle, que j'ai bien entendues, car l'eau est évidemment un *continuum*. Elles ont participé au processus par le biais de contributions écrites — qui ont permis de réaffirmer beaucoup d'attendus et de positionnements de principe — intégrées à l'avis que le Comité national de l'eau a publié suite à sa réunion consacrée au Varenne.

Je me réjouis de cette participation et je pense qu'il est nécessaire d'assurer un suivi — avec l'implication des collectivités, des régions, des départements et des agences de l'eau — après la présentation du processus par le Premier Ministre au ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

**M. Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité auprès du ministère de la transition écologique.** – Parmi les points positifs à mettre au crédit du Varenne de l'eau, je relève que la difficulté de parler du changement climatique, encore perceptible il y a dix ans, a été levée et que des initiatives se mettent en place. Si l'eau est encore abondante dans notre pays, sa répartition différenciée dans l'espace et dans le temps crée des tensions, qui seront de plus en plus sensibles. Nous ne pouvons plus considérer que cette eau est accessible partout, tout le temps et n'importe comment. Ce Varenne de l'eau a montré de façon manifeste que l'action, le changement et l'adaptation sont nécessaires. Cette sensibilisation constitue déjà en soi une victoire.

Un autre point positif est que ce Varenne se place dans la continuité des Assises de l'eau, ce à quoi le ministère de la transition écologique est attaché. Nous sommes restés dans le cadre général fixé par les Assises de l'eau et nous avons approfondi les réflexions sur de vrais problèmes en cherchant des solutions, tout en conservant l'esprit du système fondé sur la concertation. Les débats ont montré de manière très positive que, plutôt que nous opposer, nous devons travailler ensemble au sein des territoires, en tenant compte de l'eau qui s'y trouve.

Alors que certains pensaient que le Varenne de l'eau permettrait d'apporter l'eau aux agriculteurs afin qu'ils puissent ne pas changer leurs méthodes de travail, tous les acteurs se sont rendus compte que l'agriculture devait évoluer et s'adapter dans le temps. Ces changements nécessitent une vision de moyen et long terme. Le fait que les filières aient signé

les chartes, que les chambres d'agriculture effectuent des diagnostics territoriaux, que nous mettions en place des programmes d'adaptation au changement climatique, et que la profession agricole comprenne qu'un travail est nécessaire sur les semences et l'assolement montre que nous ne sommes pas dogmatiques, mais bien ancrés dans le réel.

Je tiens également à souligner que ces actions émergent dans les territoires. Le Varenne a montré que toutes les solutions ne peuvent pas être décidées de Paris. Édicter par des lois et décrets sur la manière dont l'eau est accessible dans certaines conditions ne suffit pas. Nous avons constaté l'importance du dialogue territorial et la nécessité de sortir d'un échange bilatéral entre la profession agricole et l'État. Nous avons mis en évidence l'importance de la maîtrise d'ouvrage et du partage avec les collectivités dans ces territoires, permettant de trouver des solutions. Les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) constituent l'un des moyens concrets permettant de partager le diagnostic sur cette ressource.

Un point de vigilance est à mon sens que nous n'avons pas mené nos réflexions assez loin sur les questions assez techniques de maîtrise d'ouvrage, notamment en cas de projet de stockage et de transfert. Des associations sont vigilantes — à raison — sur ces questions, car le risque d'annulation contentieuse est fort en cas de dossier mal constitué.

En outre, il existe un sujet d'analyse économique de soutenabilité du modèle. Nous le constatons parfois à nos dépens dans certains territoires. Nous devons nous accorder, dans les territoires, sur le type d'agriculture voulu, ses coûts de production et la répartition de l'eau en fonction des usages. Enfin, il ne sera plus possible d'éluder les questions centrales de savoir qui paie l'eau, à quel prix, comment ce prix est réparti et quelle est la place de la solidarité nationale, locale et entre acteurs.

**M. Jean-François Longeot, président.** - L'idée que les solutions ne doivent pas venir uniquement de Paris, mais aussi des territoires, me semble intéressante. J'espère que cette analyse prévaudra et que les territoires seront écoutés sur cette problématique liée à l'eau, qui diverge d'un territoire à l'autre.

**M. Éric Sauquet, directeur de recherche en hydrologie auprès de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).** - Concernant les effets du changement climatique, les scientifiques s'intéressent à la fois au passé et au futur. Notre méthodologie repose sur la recherche de l'existence de traces de l'impact du changement climatique dans des caractéristiques hydrologiques. Nous regardons pour ce faire les données des stations hydrométriques situées en France, avec de longues chroniques, afin d'observer si des tendances ou des ruptures susceptibles d'être attribuées au changement climatique apparaissent. Des études de stationnarité de ce type ont déjà été réalisées en France. Le traitement statistique d'identification de tendance, effectué sur des stations hydrométriques disposant d'une longue profondeur d'enregistrement — plus de cinquante ans —, permet de constater une tendance à la diminution de la ressource sur la partie sud de la France sur les cinquante dernières années, qui pourrait être attribuable au changement climatique.

Pour ce qui relève du futur, nous partons de scénario d'émissions, que nous intégrons dans des modèles climatiques représentant le climat à grande échelle avec des mailles de l'ordre de 150 kilomètres, avant de poursuivre notre travail par une opération, appelée la « désagrégation », permettant d'accéder à une climatologie à une échelle plus fine, avec des mailles de 8 kilomètres. Nous obtenons ainsi un pavage de la France où le climat prévisionnel du futur est renseigné pour chaque maille. Ces données climatiques de grandes

échelles sont ensuite incluses dans différents modèles hydrologiques, représentant, pour certains, la ressource naturelle et intégrant, pour d'autres, des modèles de gestion et d'incidence des actions humaines sur cette ressource. Ces différentes séquences permettent d'obtenir *in fine* des chroniques de débits en rivière sur le XXI<sup>e</sup> siècle qui permettent, quand elles sont croisées avec des modèles hydrogéologiques, de simuler des hauteurs piézométriques. Cet enchaînement de modèles est néanmoins porteur d'incertitudes. Si le discours sur le changement climatique comporte des valeurs, il ne faut pour autant pas oublier que chaque résultat est assorti d'incertitudes.

Avec le projet Explore 2070, qui s'est déroulé de juin 2010 à octobre 2012 grâce à un financement du ministère de la transition écologique, nous avons obtenu, pour la première fois, une vision de l'hydrologie et du climat à l'échelle de la France. Une diminution de la ressource naturelle était envisagée à l'horizon 2046-2065, en se fondant sur différents scénarios et des évolutions de température de l'ordre de deux degrés Celsius.

Depuis, l'initiative Explore2 a été lancée, cofinancée par le ministère de la transition écologique et l'Office français de la biodiversité (OFB), qui réunit un certain nombre d'acteurs et de scientifiques. L'ambition est évidemment de réitérer cet exercice à l'échelle nationale, sur une base renouvelée pour tenir compte des conclusions et simulations récentes du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), avec la volonté de disposer d'une vision sur l'ensemble du XXI<sup>e</sup> siècle ainsi que davantage de points de simulation. L'initiative vise également à être à l'écoute des futurs utilisateurs, par le biais de la création d'un comité, et à fournir des résultats utiles par rapport à leurs besoins spécifiques. Un autre objectif du projet est de fédérer la communauté hydrologique pour mieux anticiper les prochaines actualisations.

En amont des conclusions, nous observons d'ores et déjà une cohérence entre nos observations et les simulations concernant un fort impact climatique sur l'hydrologie du sud de la France. Les observations recueillies à ce stade permettent de caractériser cette zone comme un *hotspot*, c'est-à-dire un endroit où les modifications seront malheureusement très importantes.

**M. Jean-Claude Anglars.** – À l'issue des travaux de la thématique 3 du Varenne de l'eau, l'inventaire des ouvrages existants pour la remobilisation des volumes d'eau stockés est prévu. Comment envisagez-vous la réalisation de cet inventaire dans les territoires ? Concernant le financement d'une « nouvelle génération de dispositifs de la gestion de la ressource en eau », les montants de 13 millions et de 100 millions d'euros ont été annoncés hier. Pouvez-vous nous donner des précisions sur l'affectation prévisionnelle de ces enveloppes ?

En outre, j'aimerais demander à Jean Launay son opinion sur l'organisation de la Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

Enfin, j'aimerais connaître votre point de vue sur le fait que l'examen du projet de loi dit « 3DS » n'ait pu faire l'objet d'un accord avec les deux assemblées concernant la compétence « eau et assainissement », à transférer absolument en 2026 aux communautés de communes. Nous souhaitons, au Sénat, plutôt laisser le choix aux territoires sur le sujet.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Vos propos se situent dans la continuité de ceux des ministres qui ont restitué hier les conclusions de ce Varenne de l'eau, qui font suite, comme vous l'avez rappelé, aux Assises de l'eau. Nous ne pouvons que nous féliciter que

cette thématique de l'eau ait été traitée, car elle est essentielle dans le cadre des politiques d'adaptation au changement climatique.

Le Varenne de l'eau a permis l'association du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et du secrétariat d'État chargé de la biodiversité. Les enjeux sont la conciliation des usages, qui doit reposer à la fois sur la préservation de la biodiversité et l'adaptation des modèles agricoles, afin d'élaborer des solutions très concrètes. Vous nous avez présenté les grandes orientations. Nous comprenons bien la nécessité de la sobriété, qui avait déjà été posée dans le cadre des Assises de l'eau et reprise dans le Varenne agricole de l'eau. Il sera nécessaire de prendre des décisions concernant de nouveaux usages, notamment en ce qui concerne les eaux usées. Pensez-vous qu'une nouvelle législation soit utile afin d'inscrire dans la loi un certain nombre de préconisations ?

Dans l'affirmative, il faudrait que cette loi comporte un volet dédié au financement de la politique de gestion de l'eau. Le Sénat a débattu la semaine dernière des agences de l'eau et a rappelé l'attachement au principe de « l'eau paie l'eau », qui souffre de quelques exceptions. Des moyens complémentaires seront nécessaires pour mettre en œuvre ces politiques de préservation, de gestion et de conciliation de la ressource en eau. De nouveaux financements et une nouvelle fiscalité sont nécessaires, en s'inscrivant dans une logique de simplification, car nous savons que les acteurs de terrain déplorent la complexité des financements. De même, de nouvelles ressources seront indispensables pour accompagner les nécessaires innovations.

**M. Éric Gold.** – L'adaptation au changement climatique préoccupe tous les usagers de l'eau. Les débits moyens annuels des rivières baisseront probablement de 10 % à 40 % dans les prochaines décennies, ce qui conduira inévitablement à de nouveaux conflits d'usage.

La question du partage d'une ressource dont la quantité et la qualité sont menacées concerne aussi l'économie de cette ressource. Les évolutions techniques constituent parfois un espoir pour l'évolution des pratiques, vers des activités moins consommatrices d'eau.

En décembre dernier, dans la Drôme, un *hackathon* du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique a été organisé à l'initiative du ministère afin de se doter d'outils d'anticipation et de protection. La réunion d'acteurs aux profils très variés a nourri des réflexions intéressantes. Pensez-vous que le progrès technique renforcera la résilience de l'agriculture face à la pénurie d'eau ? Je suis évidemment bien conscient que les améliorations techniques ne permettront pas, à elles seules, de faire face à l'adaptation au changement climatique et que la discussion avec l'ensemble des acteurs est nécessaire. Toutefois, au-delà des nouveaux usages, quelles sont vos attentes vis-à-vis de la science et de la technique ?

**M. Hervé Gillé.** – Je suis l'ancien président du syndicat mixte d'études et d'aménagement de la Garonne (SMEAG). Nous avons mis en place une des premières redevances sur l'ensemble des comités de bassin, à l'origine d'une conflictualité assez importante qu'il a fallu gérer. Il s'agit aujourd'hui d'un instrument politique majeur pour harmoniser les politiques de l'eau à l'échelle du bassin et les mesures de soutien d'étiage.

Ces éléments nous amènent à nous questionner sur l'évolution de la fiscalité dans le but de la rendre plus performante, mais aussi sur les moyens alloués à l'eau. Vous

connaissez les débats quant au principe que ce que paie l'eau doit revenir à l'eau. J'aimerais toutefois entendre votre sentiment sur le sujet.

Par rapport à cette conflictualité, nous voyons bien que le succès des projets de territoires réside dans la capacité à mener des négociations et à créer des consensus. Parfois, le rôle de l'État est incompris. Nous souhaiterions qu'il n'aille pas au-delà de ses prérogatives régaliennes et laisse aux parties prenantes, politiques et territoriales, la capacité d'agir avec une large marge de manœuvre, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. J'aimerais que vous réagissiez à ce point de vue.

En outre, pour amoindrir la conflictualité de certains projets, nous voyons bien qu'il faut démontrer la qualité des compensations. Or la pédagogie est insuffisante sur ce sujet, pourtant majeur : démontrer la qualité des compensations permet d'objectiver le débat. Avez-vous mené une réflexion particulière sur ce sujet ?

**Mme Angèle Prévile.** – Nous sommes à la fois confrontés à des problèmes de quantité, mais aussi de qualité d'eau. Le sujet des micropolluants émerge actuellement, posant un problème de santé par rapport à la consommation d'eau. J'aimerais souligner que moins il y a d'eau, plus la concentration en micropolluants pose un problème. J'aimerais savoir si, dans les études que vous effectuez, vous tenez compte de cette problématique.

Le bassin de l'eau Adour-Garonne est fortement affecté par le réchauffement climatique, de même que la région Occitanie. Je siége en qualité de représentante du Sénat à l'agence de l'eau Adour-Garonne ; j'ai pu constater que sur 100 euros perçus par l'agence, plus de 70 euros proviennent des consommateurs, 2 euros des irrigants et 2 euros des contributions lors de l'achat de produits phytosanitaires. Vous avez évoqué le travail à réaliser quant à la répartition du prix de l'eau. Existe-t-il des justifications de cet état de fait ? Des changements doivent-ils être effectués puisque les consommateurs sont les plus gros contributeurs ?

**M. Jean Launay.** - La qualité et les économies d'eau n'ont pas été les oubliées du Varenne. Pour assurer le nécessaire suivi que je mentionnais précédemment, le processus du Varenne a établi une méthode de travail. Dans tous les territoires, les conclusions des Assises de l'eau 2018 et 2019 ainsi que la déclinaison sur l'usage agricole de l'eau devront faire l'objet d'un travail continu. Il existe des enjeux de qualité, d'économie, de fiabilité de la répartition de l'eau entre les usages et de responsabilité des élus. Les impératifs de qualité de l'eau engendrent aussi un impact sur la qualité des milieux aquatiques et la préservation de la biodiversité. Ces éléments n'ont pas été oubliés.

Concernant les financements, j'ai toujours affirmé, quand j'étais parlementaire, que des moyens dédiés sont à affecter à la politique de l'eau. J'ai toujours lutté contre le « plafond mordant ». En effet, les prélèvements des recettes de l'eau par Bercy affectent, de mon point de vue, les moyens alloués à la politique de l'eau. Je continuerai de mener, avec vous et avec d'autres, ce combat.

Je suis également administrateur de l'agence de l'eau Adour-Garonne. Nous sommes conscients de la rareté future de cette ressource sur ce bassin, notamment grâce à l'étude Garonne 2050 et au travail de prospective mené par l'agence avec les collectivités (et le SMEAG en particulier). Les glaciers pyrénéens sont en effet largement affectés par le changement climatique, avec un rendement moindre apporté à la continuité écologique et à la régulation des étiages.

La sobriété n'a pas été oubliée, même si les associations de protection de la nature continuent de nous en faire le reproche. Les principes des Assises de l'eau sur la sobriété et les économies de la ressource n'ont pas été écartés par le Varenne agricole. Des économies d'eau s'imposeront à tous les acteurs, ce qui entraînera forcément des changements de pratiques agricoles. Ce sujet nécessitera d'accroître la connaissance scientifique afin de s'appuyer sur une vision exhaustive des données et des prélèvements. Toutefois, tout le travail mené pendant plus de six mois est l'addition de données scientifiques qui nous permettent dès aujourd'hui des diagnostics spécifiques aux territoires et à leurs différences. Le *hackathon*, présenté hier par Serge Zaka, chercheur en agroclimatologie, relève de mon point de vue de l'addition des données scientifiques, permettant d'obtenir les bons diagnostics.

Concernant le rôle de l'État, un changement majeur a eu lieu récemment : ce sont maintenant les préfets coordonnateurs de bassin qui président les conseils d'administration et les comités de bassin. Je suis à la fois demandeur d'un État fort et régulateur, sachant prendre des décisions à partir de la connaissance du terrain, et d'une République décentralisée, qui respecte les collectivités locales. Je constate que l'émiettement de la maîtrise d'ouvrage est défavorable aux prises de décisions globales et à la compréhension des impératifs d'agir sur le sujet de l'eau. Lors de la conférence environnementale 2013, un bilan indiquait qu'il existe 17 000 services d'eau et 13 000 à 15 000 services d'assainissement.

Je ne pense pourtant pas qu'un nouveau texte législatif soit utile. Le point du transfert des compétences eau et assainissement reste en débat. Le transfert aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) a été décidé. En qualité de parlementaire, j'ai voté l'amendement dit de représentation-substitution dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Je suis convaincu que des syndicats mixtes à grandes mailles sont mieux placés que les EPCI pour exercer cette maîtrise d'ouvrage.

Par ailleurs, tous les territoires français ne disposent pas encore d'un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau. J'appelle les élus locaux à prendre le sujet de cette ressource à bras-le-corps et à porter tous ces sujets (petit cycle, grand cycle et GEMAPI), afin d'être plus opérationnels demain en accompagnant le monde économique. Je suis convaincu que la conciliation de l'environnement et de l'économie est possible, encore faut-il que des acteurs s'impliquent sur le terrain.

Au bilan à mi-parcours du Varenne, Alain Rousset, président de la région Nouvelle-Aquitaine et du Comité du bassin Adour-Garonne est intervenu. Hier, dans les conclusions, Martial Saddier, président du Département de la Haute-Savoie et du comité de bassin Rhône-Méditerranée, et Renaud Muselier, président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur sont intervenus. Les régions ont bien mesuré qu'elles doivent agir sur le développement économique, dont l'agriculture est un marqueur. Elles bâtissent des stratégies en ce sens, ce qui constitue un bon signal.

Je n'oublie pas les départements, qui sont un acteur historique dans l'accompagnement des collectivités locales sur leurs réseaux et sur les réseaux de seconde génération. Ils jouent un rôle d'ensemblier pour accompagner ces syndicats mixtes à bonne taille pour, demain, participer à la maîtrise d'ouvrage et à l'organisation de notre territoire, qui reste à parfaire sur le sujet de l'eau.

**M. Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité auprès du ministère de la transition écologique.** - Concernant la loi dite « 3DS » et la compétence



« eau et assainissement » à transférer, le ministère de la transition écologique tient beaucoup à ce que nous parvenions à organiser cette compétence, dans la lignée de la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) et de la loi MAPTAM. Nous n'avons jamais nié que ce sujet est difficile, c'est pourquoi nous cherchons des solutions.

Nous pensons qu'il est important de transférer cette compétence aux EPCI à fiscalité propre car nous sommes tous les jours sollicités par des services ne disposant pas d'une taille critique, de services suffisants et de capacités pour intervenir ou investir en cas de problème. Cela nous est apparu avec d'autant plus d'évidence au moment de la crise sanitaire liée au Covid-19. Un système permettant de disposer d'une taille critique, de professionnels et d'une capacité de financement d'intervention doit être mis en place. La réponse que nous avons proposée est donc le transfert aux EPCI à fiscalité propre qui possèdent cette surface financière. Si nous n'effectuons pas ce transfert, des dysfonctionnements perdureront.

Rappelons que l'eau est gratuite en France et que nous payons le service. L'accès à l'eau peut donc être onéreux. Une des difficultés est que nous avons l'impression qu'un service de distribution d'eau est bien géré lorsque le coût de l'eau est modique. Il existe de nombreuses petites communes où le coût de l'eau est faible, mais où le service et la surveillance ne sont pas toujours assurés.

Ce sujet de structuration est important. L'investissement dans nos réseaux, le renouvellement du patrimoine et le fait de disposer de stations d'épurations qui fonctionnent — y compris pour traiter les micropolluants — et d'une eau de qualité sont des sujets de préoccupation. Nous n'avons pas trouvé la solution miracle permettant de garder les syndicats qui fonctionnaient de façon satisfaisante et réalisaient le travail nécessaire. Les EPCI pourront déléguer en partie. Nous essayerons de porter une grande attention à l'interprétation de ces éléments dans le texte 3DS en cours d'adoption par les assemblées, qui sont parvenues à se mettre d'accord sur un texte commun.

Concernant la sobriété et les économies d'eau, le Varenne agricole de l'eau m'a permis de constater que la manière dont les discours sont élaborés est importante. Je comprends que, pour la profession agricole, il est difficile d'entendre que des économies d'eau doivent être effectuées. Je remarque qu'elle sait toutefois dire qu'une agriculture efficiente en eau est nécessaire. Ce qui est important est d'abord d'économiser l'eau car nous n'en avons pas assez pour la gaspiller. Nous devons nous accorder, dans les territoires, sur le partage de cette ressource entre les différents usages. Nous ne voulons pas devoir choisir entre la production agricole et l'eau du robinet. La réponse à apporter au diagnostic effectué dans les territoires n'est pas soit l'économie soit la mobilisation de nouvelles ressources, mais une solution médiane. Les modalités des économies à réaliser doivent être définies en fonction des usages.

Si les économies ne suffisent pas et qu'il faut mobiliser de nouvelles ressources, il faut nous demander qui paiera cette ressource supplémentaire et quel sera le modèle économique. La mobilisation de nouvelles ressources — à savoir le stockage de l'eau en hiver en prévision des besoins de l'été — a un prix. Nous ne pouvons pas créer des retenues collinaires dont le mètre cube d'eau stocké reviendrait à deux ou trois euros, car elles seront trop onéreuses pour les agriculteurs. Est-ce à la collectivité ou à la solidarité nationale de payer cette mobilisation ? Dans les endroits où cette analyse n'a pas été effectuée, il existe des blocages institutionnels.

L'État doit afficher une règle du jeu claire. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous avons publié le 23 juin dernier un décret sur les volumes prélevables, soit le volume d'eau pouvant être soustrait du milieu en période d'étiage sans mettre le fonctionnement des milieux en péril. Le rôle de l'État est aussi d'être garant de la concertation, du fonctionnement et du respect des règles. Toutefois, il revient aux acteurs du territoire de définir l'organisation.

Le Varenne agricole de l'eau a permis de répondre à une forte demande de la profession : en cas de désaccord entre les acteurs, des forces de rappel sont nécessaires pour débloquer la situation et le préfet pourra reprendre la main lorsqu'un PTGE s'enlise.

Nous verrons ce que décidera le prochain gouvernement quant à la rédaction d'un nouveau texte législatif. Le moment est propice pour nous poser des questions sur la fiscalité de l'eau et de la biodiversité dans nos écosystèmes. Nous avons commencé à faire bouger le système et nous sommes à mi-parcours.

Le modèle des agences de l'eau — formidable outil d'aide à l'investissement — reprenait au départ, et jusqu'en 2006, le principe « l'eau paie l'eau » avec une fiscalité affectée par les usagers de l'eau. Depuis 2016, le modèle a évolué et les agences de l'eau sont maintenant compétentes à la fois sur l'eau et la biodiversité. La structure des redevances est restée très axée sur l'eau alors que le champ d'action concerne désormais l'eau et la biodiversité. L'eau, la biodiversité et la mer ne devraient-elles pas payer pour l'eau, la biodiversité et la mer ? Un choix doit être fait et le Parlement devra définir une limite.

Pour réfléchir sur cette fiscalité, je vous invite à consulter le rapport du sénateur Alain Richard et du député Christophe Jerretie, qui pose ce champ de questions.

**M. Éric Sauquet.** - Le projet Explore2 permettra de modéliser la ressource naturelle, sans représentation des actions anthropiques. Nous nous sommes lancés dans la modélisation de ces éléments quantitatifs parce qu'une connaissance des flux est nécessaire et que le niveau de maturité des modèles est suffisant pour que nous puissions produire de la science que nous jugeons fiable, avec les marges d'incertitude évoquées précédemment. Pour ces raisons, nous avons délaissé les actions anthropiques et ce qui relève de la qualité, comme la thermie. Néanmoins, il existe des initiatives, qui nous permettent de valider nos modèles avant d'entreprendre une modélisation à une dimension nationale. L'ensemble des simulations envisagées dans le projet Explore2 sera publié en 2023.

Nous ne pouvons construire et valider des modèles que si nous disposons de données pour les soutenir. La Banque nationale des prélèvements quantitatifs en eau (BNPE) est intéressante pour les prélèvements, mais l'échelle est seulement annuelle. Nous n'avons pas la dynamique des prélèvements pendant la période d'étiage alors que cette période est cruciale.

**M. Olivier Thibault.** - Lorsque nous avons rédigé le cahier des charges du projet Explore2, nous nous sommes posé la question de la qualité et de la température. En effet, nous voyons que la température devient un élément limitant. Très honnêtement, nous avons craint de nous perdre et nous avons privilégié la réalisation d'une étude robuste portant sur la quantité. La qualité sera abordée dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

**M. Rémy Pointereau.** - Nous avons récemment débattu des agences de l'eau. L'eau est indispensable à la vie. Le changement climatique est une réalité. La pluviométrie

annuelle n'a pas connu de baisse significative, mais la répartition des pluies a évolué puisque nous connaissons des périodes avec de fortes pluies et des périodes de sécheresse.

Avec le comité de bassin de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, dont je fais partie, nous essayons à la fois d'économiser et de travailler sur la qualité et les quantités d'eau. Le « dogme de l'eau » n'est pas forcément porté par les utilisateurs et les agriculteurs qui réalisent des efforts considérables, de même que les professionnels de l'eau. En outre, il est nécessaire de parler de sécurité et de souveraineté alimentaire. Si nous voulons nourrir notre population demain, la production agricole est indispensable, y compris l'agriculture biologique, et pour cela les agriculteurs ont besoin d'eau.

Je siège régulièrement dans les instances de l'eau et je constate que le dogme est plutôt du côté des associations environnementales. Il ne saurait être question, pour ces dernières, de faire des réserves de substitution ou des forages. Des évolutions sont nécessaires si nous voulons améliorer cette quantité d'eau. Dans les Deux-Sèvres, des agriculteurs ont effectué des réserves de substitution, mais ne peuvent pas les utiliser car des associations déposent des recours contentieux. Les procédures pour constituer ces réserves doivent être simplifiées et ces dernières doivent être favorisées.

Concernant le principe de « l'eau paie l'eau », Mme Dominique Voynet a commencé, dans les années 2000, à puiser dans les excédents des agences de l'eau, démarche qui a abouti aux « plafonds mordants » actuels. Actuellement, nous avons tendance à réintroduire les excédents dans le budget de l'État pour financer d'autres projets. Le fait de financer l'Office français de la biodiversité par les agences de l'eau pose un problème. Nous sommes aujourd'hui confrontés aux plafonds mordants et au financement des agences de biodiversité. Comment pouvons-nous trouver des solutions alors que le prix de l'eau est élevé et que les utilisateurs paient l'eau autant que les consommateurs ?

**M. François Calvet.** - Dans les Pyrénées-Orientales, nous sommes confrontés à la vision très dogmatique de France Nature Environnement, qui nous attaque en permanence. Nous ne pouvons même pas remettre à niveau les prises d'eau à la suite de la tempête Gloria à cause de ces « ayatollahs de la chlorophylle ». À les écouter, dans notre plaine du Roussillon, il n'y aura plus d'agriculture et nous n'aurons plus que des friches, alors que le Roussillon a toujours été un producteur de salades, vergers et fruits.

Je ne comprends pas pourquoi nous ne pouvons pas stocker l'eau lorsqu'elle est trop abondante ou agrandir les retenues d'eau le long des fleuves pyrénéens à des fins de stockage. Ces méthodes permettraient peut-être d'éviter les conflits autour des débits réservés. Dans le Roussillon, la poursuite de cette politique représente la mort de l'agriculture.

**M. Bruno Belin.** – M. Olivier Thibault n'a pas évoqué le sujet des « bassines », qui intéresse pourtant au plus haut point la profession agricole. Les agriculteurs rencontrent des difficultés que vous ne semblez pas mesurer au sein de votre ministère et que je vous invite à venir constater. Dès que le moindre projet de bassine émerge sur le terrain, la position est clivante d'emblée, avec des associations favorables ou défavorables et les préfets qui attendent des consignes du ministère. Vous venez de recevoir trois témoignages concordants. Nous assistons à la mort de l'agriculture car les agriculteurs ont besoin d'eau. Une position ministérielle au sujet des bassines est urgente.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** - Dans la Manche, nous sommes confrontés à des problèmes d'eau, concernant la ressource, mais aussi la salinisation des nappes phréatiques,

qui affecte notamment les zones maraîchères côtières. En outre, l'arrêt de l'exploitation de la tourbière de Baupte provoquera des remontées puisqu'un pompage est actuellement réalisé.

Parmi les solutions et les instances de concertation, vous avez évoqué les PTGE. Ces démarches reposent sur une approche globale et co-construite avec les différents acteurs sur la ressource en eau. Les usages de l'eau sont multiples, ce qui nécessite la construction partagée de solutions et doit aboutir à un engagement de l'ensemble des usagers. Au-delà de la quantité, ces PTGE intègrent aussi la préservation de la qualité. Quel retour recevez-vous concernant les PTGE ? Parvenons-nous à un consensus ?

Certains acteurs regrettent parfois que des solutions préétablies leur soient imposées et que la co-construction manque, faute de moyens. Quel est le rôle du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ? Un guide a été publié en juillet dernier pour accompagner les PTGE. Des moyens sont-ils à affecter pour la co-construction de solutions au niveau de ces instances ?

**M. Joël Bigot.** – L'eau est la source de toute vie sur Terre, ce qui devrait nous inciter à classer l'eau comme un bien commun de l'humanité. Cette référence permettrait sans doute de dégager des priorités plus claires.

Je suis d'avis que nous ne changerons pas de modèle économique agricole du jour au lendemain. Il est important de se doter d'outils d'anticipation et de protection de l'agriculture dans le cadre de la politique globale des aléas climatiques. Quelle est votre position sur ce point ? Existe-t-il une hiérarchie des mesures à prendre ?

**Mme Nadège Havet.** – La réutilisation des eaux usées traitées pour irriguer les cultures de plein champ ou les cultures maraîchères est autorisée en France, mais elle est sous-utilisée par rapport à d'autres pays ou régions. Je suis consciente que ce point pose une question d'acceptabilité par la société. Lors des conclusions du Varenne de l'eau, l'État s'est engagé à financer des projets par la mobilisation de l'appel à projets « Démonstrateurs territoriaux » ou desancements d'expérimentations locales. Ces actions — aussi utiles soient-elles — seront-elles suffisantes pour rattraper notre retard en la matière ?

**M. Ronan Dantec** - Nous avons beaucoup parlé de quantités d'eau liées à l'agriculture, mais nous devons également parler de qualité de l'eau. À partir du moment où les débits baissent, les concentrations d'intrants augmentent. Nous serons confrontés à davantage de problèmes de potabilité d'eau brute. Derrière la baisse de la ressource, il y a aussi obligatoirement une hausse très forte des intrants, parmi lesquels les engrais azotés et les différents phytosanitaires. À Nantes, nous avons fait face à ce problème avec l'acide amino méthyl phosphonique (AMPA), un métabolite de dégradation du glyphosate. L'anticipation agricole ne doit pas seulement concerner la disponibilité de l'eau, mais également les intrants agricoles, face à des débits d'étiage qui baissent par ailleurs.

Monsieur le directeur, j'ai entendu votre discours assez optimiste et votre insistance sur le fait que les territoires seraient associés aux choix. Je note toutefois deux incohérences. Premièrement, s'il est bénéfique de laisser les territoires s'exprimer sur leurs choix de mutation, notamment agricole (comme avec AcclimaTerra en région Nouvelle-Aquitaine), la totalité de la partie surfacique du volet 2 de la Politique agricole commune (PAC) est resté à l'État, lui laissant donc la main sur la manière dont évolueront les pratiques sur le terrain — même si une autre partie du volet 2 revient aux régions. De plus, un préfet est placé à la tête des agences. Nous ne semblons pas aller vers un choix à l'échelle des

territoires, mais plutôt vers une situation où l'État décide, mais laisse assumer la responsabilité politique à la puissance locale et régionale.

Deuxièmement, dans le rapport « Adapter la France aux changements climatiques à l'horizon 2050 », rédigé avec mon collègue Jean-Yves ROUX, nous avons beaucoup insisté sur le rôle de l'assurance. Or, dans ce que nous lisons sur l'offre du système assurantiel (venant au secours du système de calamités agricoles, maintenant sous-dimensionné), nous ne voyons pas les modulations de prime ou de remboursement liés à l'effort de mutation des agriculteurs. Nous voyons plutôt que le système risque de perdurer tel qu'il est jusqu'à ce qu'il craque. Ces deux exemples démontrent-ils un manque de cohérence ?

**M. Gilbert Favreau.** – Le territoire des Deux-Sèvres comporte une partie calcaire et une partie granitique. Dans la partie granitique, des barrages permettent l'approvisionnement en eau sans difficulté. Toutefois, dans le sud du territoire, le problème de ces retenues de substitution se pose. Je n'évoquerai pas davantage les difficultés que rencontrent actuellement les Deux-Sèvres sur ce point.

Néanmoins, je voudrais partager avec vous ma conviction qu'à bref délai, les deux grandes communautés d'agglomération de Poitiers et de La Rochelle, proches des Deux-Sèvres, seront frappées par des phénomènes de déficits hydriques et confrontées à des problèmes d'approvisionnement d'eau. La question du stockage se pose avec acuité car toutes les collectivités ayant essayé de trouver des solutions pratiques à la suppression de ce risque de déficit ont vu leurs solutions rejetées au prétexte que les projets proposés n'étaient pas conformes à ce que mes collègues ont appelé le dogme des tenants de l'environnement. Il faudra également construire une vision plus rationnelle et pragmatique des réseaux de connexion et de canalisation permettant d'assurer durablement l'approvisionnement en eau de ces grandes collectivités. Dans le modèle que vous nous avez présenté tout à l'heure, ces projets sont-ils une préoccupation prise en compte ?

**M. Gérard Lahellec.** – Comment gérer les éponges que sont les zones humides ? J'ai observé que, dans la Somme, des projets associant l'agriculture se mettent en place. La gestion des zones humides devrait sans doute faire l'objet d'une réflexion partagée.

Nous sommes, en Bretagne, dépositaires d'une unité de production d'eau osmosée et recyclée, produite par le premier producteur de porc en France, accusé par ailleurs par certains d'être responsable de la pollution des eaux. La question de l'utilisation de ces eaux osmosées et recyclées et de l'acceptabilité sociale de cette qualité, qui pourrait vraisemblablement être contestée par certains, se pose.

**M. Jean Launay.** - L'eau est l'un des principaux marqueurs du dérèglement climatique, par ses excès comme par ses manques.

Concernant la gestion des excès d'eau à des fins de stockage, l'ambition des deux ministres lors du lancement du Varenne agricole était précisément d'éviter les postures et de sortir du dogme. Je vous demande de participer à cet effort en essayant de sortir du dogme également. Le sujet est tellement compliqué que nous n'avons pas intérêt à l'attiser, même si je constate qu'il existe en effet une vision dogmatique chez certains acteurs associatifs.

Dans les Deux-Sèvres, des représentants de FNE, dont M. François-Marie Pellerin qui est membre du Comité national de l'eau, ont manifesté leur opposition à la création de retenues d'eau alors que des accords locaux avaient été conclus après confrontation des idées

et examen des lieux où les retenues d'eau pouvaient être créées. Certains font le choix du maintien de leurs positions extrêmes, ce qui provoque des destructions de biens. Nous sommes éloignés dans ce cas de la recherche de consensus et de solutions. Pourtant, l'impératif du changement climatique et du désordre impose de se poser des questions. Il serait impossible de réaliser aujourd'hui toutes les retenues que nous avons effectuées dans le passé.

Le Varenne vise aussi à réaliser un bilan de toutes les retenues existantes, dont certaines pourraient être redimensionnées. Les sociétés d'aménagement rural qui existent encore en France, comme la compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG), le Canal de Provence ou BRL, ont joué un rôle structurant dans l'équipement des territoires. Je pense que ces sociétés d'aménagement ont encore un rôle à jouer et peuvent devenir des lieux de dialogue et d'ingénierie de capacités, en lien avec les collectivités locales qui souhaitent accompagner la profession agricole.

Sortir des postures permet d'éviter le dogmatisme et doit être un devoir pour les élus, qui assument la responsabilité de porter une maîtrise d'ouvrage efficace sur les territoires.

Quand des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau sont élaborés, les commissions locales de l'eau permettent de créer du dialogue et de la concertation. C'est là que, dans l'idéal, l'État doit pouvoir s'appuyer sur des procédures : c'est ce qui a été mis en œuvre dans le cadre du Varenne afin que l'élaboration des PTGE ne dure pas trop longtemps.

Concernant la salinisation des eaux, nous ne pouvons pas réfléchir à la bonne qualité des océans si nos fleuves y déversent de l'eau de mauvaise qualité. L'adaptation au changement climatique est un enjeu du quotidien dont nous devons nous emparer dès maintenant. Ce point rejoint la question sur la qualité de l'eau et les concentrations de polluants. N'oublions pas le rôle de régulation des étiages que jouent les ouvrages, car ils permettent de stocker les excès d'eau.

Concernant La Rochelle et Poitiers, les problèmes d'approvisionnement en eau potable ou d'abreuvement animal ont déjà été rencontrés dans de nombreux endroits du territoire français. La ville de Guéret, chef-lieu de la Creuse, a été, durant un long moment, approvisionnée en bouteilles d'eau car la réserve historique de Guéret ne suffisait plus pour alimenter le service de la ville.

La prospective sur les quantités de réserve disponibles est de la responsabilité des élus. En outre, nous devrions disposer de schémas départementaux favorisant les interconnexions de réseaux. Il faudra encore allouer des moyens financiers pour le petit cycle de l'eau. Dans l'Allier, il a par exemple fallu apporter de l'eau de l'aval pour alimenter la Montagne bourbonnaise durant les années de sécheresse.

N'oublions donc pas ces sujets de financements, qui renvoient à la question du prix de l'eau. Si le principe de « l'eau paie l'eau » est celui de la loi de 1964, nous voyons dans la pratique que l'eau paie largement l'eau, mais aussi la biodiversité. Le débat date de la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Une partie des recettes des agences de l'eau a en effet été utilisée pour faire fonctionner l'ONEMA, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) devenue l'OFB. De vifs débats avaient alors eu lieu et les élus avaient très mal vécu ces prélèvements.

Outre que ce sujet pose des problèmes d'organisation de l'État dans ses différents outils, nous serons confrontés à l'acceptabilité sociale du prix de l'eau par les consommateurs d'eau du robinet, qui ne s'accommoderont peut-être plus de l'état actuel des conditions de financements de la politique de l'eau. Il s'agit éventuellement d'un sujet qui méritera que nous y revenions sur le plan législatif dans les années à venir.

**M. Olivier Thibault.** - Je préfère utiliser le mot « retenue » plutôt que celui de « bassine ». Le président des Irrigants de France, Éric Frétilière, m'a suggéré d'employer les termes « retenue de substitution » ou encore « retenue collinaire ». En effet, le mot bassine renvoie une image négative.

Le ministère de la transition écologique n'est pas opposé par principe aux retenues et s'est d'ailleurs fortement mobilisé pour conserver la circulaire PTGE, qui constitue un bon équilibre en partant des diagnostics de territoire et d'un partage sur les besoins entre les différents usages. Il n'y a aucune ambiguïté du ministère de la transition écologique quant à son soutien aux PTGE, qui permettent des créations de retenues ou de stations de transfert. Le gouvernement a d'ailleurs renforcé sa politique d'accompagnement de ces projets. Comme nous nous y étions engagés, 100 PTGE ont été lancés et 63 ont été approuvés. Vous connaissez tous des exemples de territoires rencontrant des blocages, mais notons tout de même qu'environ 150 projets sont lancés chaque année. Je garde en tête que 200 millions de mètres cubes ont été remobilisés ou encore que 150 ouvrages sont autorisés chaque année.

Néanmoins, des blocages subsistent dans certains territoires. Les méthodes pour y mettre fin font partie des réflexions du Varenne. Il existe en effet des positions dogmatiques de plusieurs côtés. Prendre de la hauteur et trouver la bonne direction est difficile quand un projet a mal débuté.

Une mission a été lancée par les ministères de la transition écologique et de l'agriculture et de l'alimentation. Elle dispose d'une *task force*, mobilisant certains de nos plus brillants ingénieurs et dont le rôle est d'accompagner 15 PTGE confrontés à une situation de blocage. Cette mission a été récemment étendue à la vallée de l'Aude, où il existait un sujet local. À la suite du Varenne de l'eau, nous avons évoqué la pérennisation de cette *task force* qui offre un outil d'accompagnement et un regard extérieur.

Concernant l'inventaire sur les retenues, nous avons mené un travail avec le Centre national d'études spatiales (CNES) sur la base d'images satellites, qui nous a permis de constater l'existence de 150 000 plans d'eau. Ce travail nous permet de disposer d'une base cartographique des plans d'eau. Cette carte vise à déterminer s'il existe des plans d'eau à proximité de territoires ayant des besoins hydriques. La question de leur mobilisation ou de leur remobilisation, avec un usage différent, peut être posée localement.

En outre, nous lançons des études sur l'optimisation du potentiel hydroélectrique et de l'utilisation de l'eau, notamment dans les bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne. Il ne s'agit pas d'opposer production d'énergies et eaux agricoles, mais de nous questionner sur la manière d'optimiser l'ensemble.

Si nous soutenons les PTGE et les retenues, nous ne soutenons pas le financement, à n'importe quel prix, de ces retenues. Les agences de l'eau connaissent l'action du ministère concernant la gestion quantitative, à laquelle plus de 600 millions d'euros sont alloués sur l'actuel programme d'intervention. Cette somme est supérieure à ce qui a été

annoncé sur l'ensemble du Grenelle, France Relance ou encore France 2030. Peu de retenues sont créées sans l'aide des agences de l'eau.

En revanche, financer le développement de l'agriculture avec l'argent des agences de l'eau ne nous semble pas raisonnable. Ces agences sont légitimes pour intervenir afin d'effectuer de la substitution, soit limiter l'utilisation d'eau à l'étiage et la remobiliser lorsque l'eau ne manque pas. Une solidarité de financement permettrait que l'impact de l'agriculture soit moins fort sur l'environnement.

Toutefois, nous considérons qu'il n'est pas légitime, dans la structure actuelle de financement des agences de l'eau, de financer des retenues d'eau supplémentaires visant à développer davantage l'agriculture. Son développement ne doit pas être financé par le consommateur d'eau du robinet. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation affirme que la mobilisation de nouvelles ressources pour développer et sécuriser l'agriculture est légitime. Des financements sont alloués dans cet objectif. Nous devons être clairs sur le fait que l'argent de l'écologie et des agences de l'eau doit permettre de réduire l'impact sur l'environnement et de trouver des solutions de substitution, et non de développer l'agriculture. D'autres ressources doivent être trouvées en complément.

Des sujets sont curatifs tandis que d'autres sont préventifs. Concernant le partage de la ressource en eau, un point crucial est l'aménagement du territoire lorsque nous rencontrons des tensions sur l'eau. Si nous voulons garder de l'eau dans le territoire, nous avons intérêt à stocker l'eau le plus proche de l'endroit où elle tombe. Or, le meilleur stockage est dans le sol. Si nous créons des haies et que nous désimperméabilisons, nous éviterons de drainer toute l'eau pour l'envoyer à la mer. Cette eau ressortira alors à l'étiage en alimentant les rivières. Nous avons une certaine tendance à drainer, retourner les terres, enlever les haies, rectifier les rivières et envoyer l'eau le plus vite possible à l'aval alors que nous devrions faire tout l'inverse. De même, remettre la nature en ville est extrêmement important pour réduire les îlots de chaleur et disposer de davantage d'eau au moment de l'étiage.

Nous sommes très militants concernant la réutilisation des eaux usées. Nous devons veiller à ne pas opposer sanitaire et environnement. Les critères de qualité doivent nécessairement être suffisants pour inspirer confiance et ne pas créer des problèmes. Un décret, actuellement examiné par le Conseil d'État, permettra de rattraper une partie du retard et de nouveaux usages de réutilisation d'eau. Durant le Varenne agricole de l'eau, un autre décret spécifique à l'agroalimentaire a été validé. Ces avancées nous permettront de mieux utiliser l'eau dans le futur.

**M. Éric Sauquet.** - Je représente l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) qui vise à fournir de l'appui aux politiques publiques. Par exemple, nous cherchons à tester les effets bénéfiques de l'agriculture de conservation pour l'eau ou encore la biodiversité. Nous réalisons des expérimentations grandeur nature. Par exemple, un projet débutera prochainement sur l'agriculture de conservation combinée à l'irrigation goutte à goutte. Il me semble que c'est en combinant les différents leviers que nous avancerons collectivement.

**M. Jean-François Longeot, président.** - Je vous remercie. Ce sujet nous passionne toutes et tous et doit nous mobiliser. J'ai bien noté qu'un certain nombre de décisions doivent être prises, en tenant compte de la spécificité de chacun des territoires et de chacune des parties prenantes. Si nous arrivons à réaliser cette synthèse, nous éviterons les positions dogmatiques et les oppositions stériles.



Je ne sais si ce sujet majeur nécessitera des modifications législatives et d'autres débats, mais il doit en tout cas mobiliser notre attention. Afin d'éviter les écueils, nous devons être à l'écoute des territoires et des élus qui gèrent leur eau avec passion et méthode, sans oublier la gestion de l'assainissement, de la pollution et de nos rivières.

**M. Jean Launay.** - Ce sont les solutions fondées sur la nature qui permettront de répondre au bon fonctionnement des zones humides comme éponge.

Le principe de la solidarité entre l'amont et l'aval est inscrit dans la loi sur l'eau. Or, la question de la solidarité entre l'aval et l'amont se pose de plus en plus dans les bassins, à l'instar de l'exemple de la Montagne bourbonnaise.

L'eau est déjà inscrite dans le code de l'environnement comme un patrimoine commun de la nation. La prise de conscience qui doit avoir lieu dépasse le cadre national. Les conférences comme celle de Nantes, de Brest et le forum mondial de l'eau à Dakar en mars prochain permettront d'avancer sur le sujet.

Le régime assurantiel était l'objet de la thématique 1, portée par le député Frédéric Descrozaille. Il me semble que le texte sur la modification du régime est actuellement examiné au Sénat. J'ignore si l'effort de transformation des agriculteurs est inclus dans le texte, mais vous avez encore la possibilité de l'inclure.

**M. Jean-François Longeot, président.** - Je vous remercie de votre participation. Vous pouvez compter sur l'implication de la commission de l'aménagement du territoire et du développement et du Sénat dans son ensemble sur ce sujet.

*[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.*

**Mercredi 9 février 2022**

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

*La réunion est ouverte à 08 h 30.*

### **Hommage à Olivier Léonhardt**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Permettez-moi tout d'abord d'avoir une pensée toute particulière en mémoire de notre collègue Olivier Léonhardt, décédé dans la nuit du 1<sup>er</sup> au 2 février, à l'âge de 58 ans, des suites d'une longue maladie. Il avait été membre de notre commission d'octobre 2017 à septembre 2020. Je tenais à adresser toutes mes condoléances à sa famille et à ses proches.

**Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration  
et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale –  
Examen d'un amendement au texte de la commission mixte paritaire**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous avons maintenant à examiner un amendement du Gouvernement au texte de la commission mixte paritaire (CMP) sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Cet amendement au texte issu de la CMP a déjà été examiné et adopté par l'Assemblée nationale.

*Article 9*

**M. Daniel Gueret, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 7 du Gouvernement est un amendement de coordination. Il vise à tirer les conséquences du remplacement à compter du 1<sup>er</sup> mars 2022 des dispositions statutaires de la fonction publique par le code général de la fonction publique annexé à l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 7.*

**Projet de loi 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 (deuxième lecture) – Examen du rapport et du texte de la  
commission**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous démarrons cette matinée par l'examen, en deuxième lecture, du projet de loi n° 755 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. Ce projet de loi vise notamment à ratifier l'ordonnance relative à la mise en place d'une taxe sur le transport routier de marchandises par la Collectivité européenne d'Alsace.

Comme vous le savez, il s'agissait d'un texte très attendu puisque l'Alsace demande l'instauration d'une telle taxe depuis 2005, date de mise en place d'une taxe outre-Rhin.

Après plus de quinze années d'attente, le processus semble désormais s'accélérer. Après de riches débats en première lecture en novembre dernier au Sénat, le projet de loi de ratification a été examiné à l'Assemblée nationale le 26 janvier 2022. Il est inscrit à l'ordre du jour par le Gouvernement le 17 février prochain pour une seconde lecture au Sénat.

Sans dévoiler les propos du rapporteur, je constate qu'un certain nombre d'apports du Sénat ont été conservés. Je tiens d'ailleurs à remercier le rapporteur Jean-Claude Anglars, qui a su faire preuve de ténacité sur un sujet particulièrement épineux. Je salue également nos collègues de la commission des lois, dont la contribution a été précieuse pour l'élaboration du texte de première lecture.

Je rappelle enfin combien l'examen d'un projet de loi de ratification est une étape importante pour le législateur, qui peut se prononcer sur des dispositions la plupart du temps

déjà entrées en vigueur résultant d'une ou plusieurs ordonnances et en améliorer significativement le contenu.

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – J'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui mon rapport sur le projet de loi de ratification des 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, examiné en deuxième lecture. Comme vous le savez, ce texte était initialement composé de trois articles visant à ratifier trois ordonnances, dont l'une a plus particulièrement fait l'objet d'échanges nourris : celle relative à l'instauration d'une taxe sur le transport de marchandises par la Collectivité européenne d'Alsace.

En première lecture, le Sénat a, en commission puis en séance publique, amélioré le texte suivant trois axes principaux.

D'abord, notre commission avait souhaité renforcer l'efficacité de l'ordonnance relative à la taxe alsacienne pour la rendre plus opérationnelle d'une part et, d'autre part, pour rendre ce dispositif transposable aux collectivités territoriales favorables à la mise en œuvre d'une taxe similaire, ainsi que le permet désormais l'article 137 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021.

Ensuite, pour répondre aux préoccupations des collectivités limitrophes quant aux possibles « effets de bord » de la taxe alsacienne, notre commission avait veillé à favoriser, en amont de la mise en place de la taxe, la concertation entre les collectivités et, en aval, l'évaluation des reports de trafic.

Enfin, notre commission avait enrichi le texte pour anticiper la révision en cours de la directive « Eurovignette » et prévoir que la taxe pourrait, sous réserve de l'entrée en vigueur de la nouvelle version de la directive, prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre des véhicules, d'une part, et s'appliquer, sur demande de la Collectivité européenne d'Alsace, aux véhicules utilitaires légers et aux poids lourds de plus de 2,5 tonnes, d'autre part.

En définitive, après son adoption en première lecture par le Sénat, le projet de loi s'était étoffé de 23 nouveaux articles, s'ajoutant aux 3 articles du projet de loi initial. Ces modifications ont fait l'objet d'un travail important de concertation préalable avec les principaux acteurs concernés. Au terme de son examen par l'Assemblée nationale, le texte compte désormais 21 articles, dont seulement 2 nouveaux articles insérés.

Au total, les députés ont en grande partie conforté les travaux du Sénat puisque de nombreux apports ont été conservés. Dix des articles additionnels introduits au Sénat ont été adoptés conformes ou modifiés à la marge. C'est notamment le cas pour la création d'un comité de concertation des collectivités territoriales en matière de taxation des poids lourds (article 1<sup>er</sup> *octodecies*), l'aggravation des sanctions en cas de comportements frauduleux (article 1<sup>er</sup> *terdecies*), l'intégration des sociétés donneuses d'ordre dans la consultation préalable à la mise en œuvre de la taxe ou encore l'amélioration du calendrier des délibérations de la Collectivité européenne d'Alsace (article 1<sup>er</sup> *sexdecies*).

D'autres articles insérés par le Sénat ont fait l'objet de modifications plus importantes, mais qui ne remettent pas en cause leurs objectifs. C'est le cas notamment de l'article 1<sup>er</sup> *sexies*, qui permet à la Collectivité européenne d'Alsace de mettre en place une

solution de « *ticketing* » pour les redevables occasionnels de la taxe, qui a été intégralement réécrit, mais qui poursuit le même objectif.

Par ailleurs, quelques articles ont fait l'objet de rédaction de compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

C'est par exemple le cas de l'article 1<sup>er</sup> *septdecies* relatif à l'évaluation de la taxe. Outre la remise d'un rapport au Parlement prévu à l'issue de cinq ans de mise en œuvre, notre commission avait prévu la remise d'un rapport d'étape deux ans après l'instauration de la taxe, afin de bénéficier d'un retour sur l'expérience alsacienne compte tenu des potentielles taxes régionales à venir dans les prochaines années. Si l'Assemblée a, dans un premier temps, supprimé ce rapport d'étape en commission, elle a finalement en contrepartie, en séance publique, réduit le délai de remise du rapport de cinq à trois ans. Je me félicite que nous ayons pu, avec mon homologue de l'Assemblée nationale, trouver cette position d'équilibre. En outre, nous avons précisé que ce rapport devait évaluer les reports de trafic sur le réseau du domaine public des régions, des départements et des communes limitrophes. Cet apport a été conservé à l'Assemblée nationale.

Suivant la même logique, une position d'équilibre a été trouvée entre les deux chambres concernant l'introduction d'une procédure de régularisation sans frais pour les redevables occasionnels. Si l'article 1<sup>er</sup> *octies*, inséré par le Sénat sur ce sujet, a été supprimé à l'Assemblée nationale, une telle procédure, certes allégée, a été réintroduite à l'article 1<sup>er</sup> *sexies*.

Les députés ont également introduit deux nouvelles dispositions qui permettent encore d'améliorer le caractère opérationnel de l'ordonnance en prévoyant, d'une part, que la procédure de taxation d'office peut être mise en œuvre quel que soit le mode de constatation de l'irrégularité et, d'autre part, qu'il appartiendra à la Collectivité européenne d'Alsace de déterminer le montant des frais de dossier en cas de mise en œuvre de la taxation d'office.

Ces points positifs ne doivent toutefois pas occulter plusieurs reculs significatifs dus à six suppressions d'articles introduits au Sénat et à la modification de plusieurs d'entre eux.

À titre d'illustration, l'Assemblée nationale a supprimé les articles adoptés au Sénat afin d'anticiper la révision de la directive Eurovignette, estimant qu'ils portaient atteinte à la lisibilité du droit. Je ne souscris pas à cet argument et je rappelle que l'entrée en vigueur des dispositions en question était conditionnée par la révision de la directive. Elle a également supprimé l'article 1<sup>er</sup> *duodecies*, qui permettait à la Collectivité européenne d'Alsace d'installer des dispositifs de contrôle automatisé, au motif que cette dernière n'en avait pas formulé la demande. Or, il ne s'agissait que d'une possibilité offerte à cette dernière, dont elle aurait été libre de se saisir ou non.

Je regrette ces évolutions.

Néanmoins, je vous propose, mes chers collègues, de voter ce texte conforme à celui adopté à l'Assemblée nationale pour trois raisons principales.

D'abord, sur le fond, je constate qu'une majorité des apports du Sénat ont été conservés à l'Assemblée nationale, même si certains d'entre eux ont été supprimés ou modifiés. Ces enrichissements permettent d'améliorer significativement l'état du droit et donc

de renforcer le caractère opérationnel d'un dispositif attendu depuis si longtemps par les Alsaciens. L'adoption d'un texte conforme est opportune pour soutenir cette collectivité dans sa démarche.

Certes, dans l'absolu, il serait possible de modifier le texte pour rétablir certains articles, mais j'en viens justement à mon deuxième point : les contraintes du calendrier parlementaire qui ne nous permettent *a priori* pas d'envisager une troisième lecture compte tenu de l'interruption prochaine des travaux, pas plus que la convocation d'une CMP compte tenu de l'absence d'engagement de la procédure accélérée. Deux options étaient donc envisageables. La première option était de modifier ce texte, mais cela aurait conduit, de fait, à faire échouer la navette parlementaire, et l'ordonnance déjà entrée en vigueur ne pourrait ni être modifiée ni être ratifiée. Très concrètement, si nous n'adoptons pas ce texte conforme, la Collectivité européenne d'Alsace se retrouverait privée de la possibilité de mettre en place une solution de paiement pour les redevables occasionnels. Il en irait de même pour le comité de concertation préalable ou encore le rapport évaluant les potentiels reports de trafic. Cette option est peu opportune, car elle conduirait à ne retenir aucun des apports du Sénat, qui ont pourtant fait l'objet d'un important travail de concertation.

L'autre option, et c'est l'option que je vous propose de suivre aujourd'hui, est d'adopter le texte conforme à celui adopté par l'Assemblée nationale afin de préserver les apports du Sénat et ceux de l'Assemblée nationale qui permettent, comme je l'ai évoqué, de renforcer le caractère opérationnel du dispositif et de créer les conditions du dialogue entre les collectivités territoriales.

Troisième et dernier point, l'adoption d'un texte dans les mêmes termes que celui adopté par l'Assemblée nationale permettra la ratification des trois ordonnances du projet de loi et donc de sécuriser leurs dispositions en leur conférant une valeur législative. La taxe alsacienne est susceptible de faire l'objet de plusieurs contentieux. Une sécurisation de l'ordonnance par sa ratification est donc opportune pour renforcer ce dispositif.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose, mes chers collègues, dans un esprit de responsabilité, d'adopter ce texte sans modification.

**M. Gérard Lahellec.** – J'indique d'emblée que nous ne comptons pas nous opposer aux propositions de notre rapporteur qui a réalisé un excellent travail. Le texte poursuit son parcours législatif. La voix du Sénat a été entendue et un consensus se dessine, dans un sens qui répond aux aspirations de la Collectivité européenne d'Alsace. Toutefois, je le répète, la régionalisation de l'écotaxe ne nous apparaît pas être la bonne solution, et cela vaut pour toutes les régions et non seulement pour la Bretagne dont je viens – même si son exemple et les événements qu'elle a connus il n'y a pas si longtemps devraient nous inciter à la plus grande prudence... Je comprends les aspirations de la Collectivité européenne d'Alsace. Elle recevra des subsides supplémentaires sans être toutefois tenue d'expliquer ce qu'elle en fera. C'est quand même une question : va-t-elle les utiliser pour entretenir et développer le réseau routier ou financer des modes alternatifs ? En même temps, je salue le travail pugnace de notre rapporteur et me félicite de suites qui ont été données à notre débat en séance publique. Cependant, pour des raisons de fond, nous nous abstiendrons.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je comprends vos réticences à envisager un élargissement aux autres régions. Je tiens toutefois à souligner l'immense travail de concertation réalisé par Philippe Tabarot lors de l'examen de la loi « Climat et résilience ». Il a fallu longuement négocier pour en arriver là. Ce n'était pas simple.

**M. Jacques Fernique.** – Je veux aussi saluer le travail de notre rapporteur, qui a su défendre les apports du Sénat. Je suis dans une position paradoxale. Notre volonté en Alsace est de ne plus nous trouver en situation de vulnérabilité face au report de trafic routier depuis l'instauration d'une écotaxe en Allemagne. Le contournement ouest de Strasbourg changera peut-être la configuration, mais la problématique du report des camions demeure. Nous ne voulons donc plus perdre de temps. Toutefois, comme parlementaire, il est toujours délicat de travailler dans l'urgence. Nous aurions sans doute pu améliorer encore ce texte, parvenir à un dispositif plus opérationnel en anticipant la révision de la directive Eurovignette. Nous pourrions aussi mieux tenir compte de l'inquiétude légitime de nos voisins lorrains – nous étions d'ailleurs sur le point de trouver une solution. Je ne comprends donc pas pourquoi une troisième lecture est impossible avant la fin de la session. Je suis donc partagé entre l'envie d'aller vite en faisant un vote conforme, car malgré tout le texte nous donne satisfaction sur l'essentiel, et la frustration de renoncer à des améliorations possibles.

**M. Olivier Jacquin.** – Ce texte se révèle très pointu et technique. Il est très difficile de trouver le bon dispositif juridique. Je salue à cet égard le travail de notre rapporteur. Une partie des apports du Sénat a été maintenue, on peut s'en satisfaire.

On savait dès le début qu'il y aurait une deuxième lecture. Cela modifie notre manière de travailler : si l'urgence est déclarée, on cherche à amender le texte aussitôt lors de son examen, car le plat ne repassera pas. À l'inverse, si plusieurs lectures sont prévues, les parlementaires peuvent adapter leur stratégie. Il est donc pour le moins frustrant d'apprendre que l'on ne pourra plus travailler sur le fond du texte, au motif que l'on manquerait de temps. C'est aussi politiquement grave. Dans cette stratégie en deux lectures, nous avons proposé, en première lecture, avec certains collègues, la mise en place d'un dispositif similaire en Lorraine sur l'A 31. J'ai alors écouté les débats – la première lecture cela sert aussi à ça ! – et entendu l'argument de nos collègues alsaciens qui craignaient qu'une telle mesure ne retarde l'entrée en vigueur de la taxe en Alsace. Dont acte. Nous avons accepté la mise en œuvre de la taxe en Alsace. Toutefois, je reviens avec des amendements afin de permettre qu'automatiquement, à la lumière du report de trafic qui sera observé en Lorraine, un dispositif similaire sur l'A 31 s'applique en tant que de besoin. Cela n'aurait aucunement gêné nos amis alsaciens. Or là on nous dit qu'il faut parvenir à un vote conforme, il n'y a donc pas de possibilité d'amender, au motif que nous manquerions de temps, parce qu'aucun créneau n'est prévu pour une éventuelle CMP... Mais je n'imagine pas le Président du Sénat renoncer à trouver du temps pour une CMP si l'on enrichissait le texte ! Il ne s'agit pas d'un report de 6 mois, mais de quelques jours ! On pourrait aisément concilier les intérêts alsaciens, lorrains et français. L'argument du temps ne tient pas. Nous pourrions aussi anticiper la révision de la directive européenne pour prévoir la taxation des véhicules utilitaires légers de plus de 2,5 tonnes. Cela donnerait satisfaction à tout le monde.

**M. Didier Mandelli.** – Je salue le travail de notre rapporteur. Nous avons eu l'occasion de débattre de ce sujet à l'occasion de l'examen du projet de loi « Climat et résilience ». Quant à la perspective d'une CMP, on sait le sort prévisionnel qui serait réservé à nos amendements sur ce texte... Peu importe, en l'occurrence que nous amendions ou votions conforme. Mieux vaut alors adopter la version d'équilibre à laquelle nous sommes parvenus. Rien n'empêchera la région Grand Est d'engager des procédures pour élargir le dispositif sur son territoire. Je suivrai donc la position de notre rapporteur qui est de bon sens.

**Mme Christine Herzog.** – Éluë de Moselle, je rejoins les inquiétudes de M. Jacquin. Le sujet qu'il évoque mérite débat, en effet, mais la question principale, dans ce texte, concerne bien la Collectivité européenne d'Alsace. Il ne serait pas judicieux de reporter

à nouveau ce projet. Voilà cinq ans que l'on en discute. Le débat a été suffisant à cet égard. Effectivement, on peut envisager d'étendre la taxe à la Lorraine, mais il ne faut pas mettre la charrue avant les bœufs : cela relève de la région Grand Est et c'est aux élus de ce territoire qu'il appartient d'en discuter.

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Je salue le travail du rapporteur. Je me félicite de la perspective d'un vote conforme. Nous pourrions enfin lancer une expérimentation en mettant en place une taxe poids lourd afin de répondre à la situation très particulière du fossé rhénan. Voilà 20 ans que l'on parle de ce sujet et que nous subissons les reports de véhicules depuis l'Allemagne ! Si un déport de trafic vers d'autres territoires apparaît, on fera un bilan et rien n'empêchera la région d'agir. Il est temps d'agir. Cette taxation semble raisonnable et pourra servir, le cas échéant, de modèle à d'autres régions.

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – Vu le calendrier, une CMP n'est pas possible. L'apport du Sénat a été pris en compte. En ce qui concerne les risques de déport de trafic, le comité de concertation mis en place permettra aux collectivités de s'emparer du sujet rapidement si elles le souhaitent. Le Sénat a joué son rôle en écoutant les uns et les autres.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup> bis A (Supprimé)*

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – L'amendement **COM-5** vise à rétablir l'article 1<sup>er</sup> bis A inséré au Sénat afin d'intégrer les véhicules de plus de 2,5 tonnes parmi les véhicules taxables sous réserve de la révision de la directive Eurovignette. Si je n'y suis pas opposé sur le principe, puisque je vous avais proposé un avis de sagesse en séance publique, je vous ai expliqué que je vous propose un vote conforme du projet de loi dans les deux chambres, qui est l'unique option possible pour conserver certains apports du Sénat. Avis défavorable.

**M. Olivier Jacquin.** – Je comprends le pragmatisme de M. Mandelli qui craint que l'Assemblée nationale en CMP ne démonte les amendements que nous pourrions adopter aujourd'hui. Mais nos amis alsaciens savent qu'ils ont dû faire preuve d'une ténacité admirable pour en arriver là aujourd'hui, en avançant pas à pas. Si le Sénat prévoyait la possibilité de mettre en place automatiquement la même taxe sur l'A 31 en cas de report de trafic, cela constituerait une avancée. Si M. Tabarot a obtenu un vrai compromis en CMP lors de l'examen de la loi « Climat et résilience », c'est bien parce que les échanges avaient été intenses dans les deux chambres auparavant. Enfin, dire que l'on manque de temps n'est pas un argument recevable : il ne faut que quelques jours pour réunir une CMP, rien ne l'empêche.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> bis A demeure supprimé.*

### *Article 1<sup>er</sup> ter (Supprimé)*

*L'article 1<sup>er</sup> ter demeure supprimé.*

### *Article 1<sup>er</sup> quater (Supprimé)*

*L'article 1<sup>er</sup> quater demeure supprimé.*

**Articles 1<sup>er</sup> quinquies, sexies et septies**

*Les articles 1<sup>er</sup> quinquies, sexies et septies sont successivement adoptés sans modification.*

**Article 1<sup>er</sup> octies (Supprimé)**

*L'article 1<sup>er</sup> octies demeure supprimé.*

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

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

**Article 1<sup>er</sup> undecies (Supprimé)**

*L'article 1<sup>er</sup> undecies demeure supprimé.*

**Article 1<sup>er</sup> duodecies (Supprimé)**

*L'article 1<sup>er</sup> duodecies demeure supprimé.*

**Article 1<sup>er</sup> terdecies A (nouveau)**

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

**Article 1<sup>er</sup> terdecies B (nouveau)**

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

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

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

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

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

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

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – L'amendement **COM-4** vise à rétablir la rédaction du Sénat pour prévoir la remise d'un rapport d'étape au Parlement dans un délai de deux ans après la mise en œuvre de la taxe. Sur le fond, je n'y suis évidemment pas opposé puisque ce rapport d'étape a été adopté à mon initiative. Toutefois, au fur et à mesure de nos échanges avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, nous sommes parvenus à une position d'équilibre concernant la question du bilan de la taxe. Si l'Assemblée nationale avait initialement supprimé le rapport d'étape adopté au Sénat, elle a, en séance publique, en contrepartie, réduit le délai de remise de rapport du Gouvernement au Parlement de 5 à 3 ans. Cet équilibre me semble acceptable. De plus, une telle modification mettrait à mal la stratégie de vote conforme que je vous propose. Avis défavorable.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

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



*Après l'article 1<sup>er</sup> septdecies*

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – Les amendements **COM-3**, **COM-2** et **COM-1** rectifié visent à vise à instituer une taxe sur l'A 31 en fonction des conclusions du rapport pour les amendements COM-2 et COM-1 rectifié et du rapport d'étape pour l'amendement COM-3. De même qu'en première lecture, que ce soit en commission ou en séance publique, je vous proposerai un avis défavorable. Outre que l'amendement COM-3 est devenu sans objet dans la mesure où l'amendement COM-4 n'a pas été adopté, je rappelle que la loi « Climat et résilience » prévoit déjà la possibilité pour les régions volontaires de mettre en place cette taxe. Il appartiendra donc à la région Grand Est de s'en saisir une fois que les routes lui auront été transférées, si elle le souhaite. Ensuite, il ne faut pas confondre vitesse et précipitation, il semble en effet important pour la région, si elle est volontaire, et comme l'a fait la Collectivité européenne d'Alsace, de prendre le temps d'élaborer son dispositif en co-construction avec les services de l'État ; une telle démarche doit s'inscrire dans un calendrier défini, pour en garantir le succès. En outre, ces amendements ne respectent pas l'article 34 de la Constitution : il n'est pas constitutionnel de fixer par décret le régime et les conditions d'application d'une taxe. Un certain nombre de modalités relèvent du domaine de la loi, comme l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. Enfin, et comme je l'ai déjà indiqué, je vous propose d'adopter un texte conforme à celui de l'Assemblée nationale.

*Les amendements COM-3, COM-2 et COM-1 rectifié ne sont pas adoptés.*

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

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

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

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

**Article 2 bis (Supprimé)**

*L'article 2 bis demeure supprimé.*

**Article 4**

*L'article 4 est adopté sans modification.*

**Article 5**

*L'article 5 est adopté sans modification.*

*Le projet de loi est adopté sans modification.*

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

<b>Projet de loi 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</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1er bis A (Supprimé)</b>			
M. JACQUIN	5	Intégration des véhicules à partir de 2,5 tonnes dans le champ de la taxe, sous réserve de l'évolution du droit européen	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> septdecies</b>			
M. JACQUIN	4	Rétablissement du rapport d'étape au bout de deux ans de mise en œuvre de la taxe.	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 1<sup>er</sup> septdecies</b>			
M. JACQUIN	3	Institution d'une taxe sur l'A 31 en fonction des conclusions du rapport d'étape.	<b>Rejeté</b>
M. JACQUIN	2	Institution d'une taxe sur l'A 31 en fonction des conclusions du rapport.	<b>Rejeté</b>
Mme BELRHITI	1 rect.	Institution d'une taxe sur l'A 31 en fonction des conclusions du rapport.	<b>Rejeté</b>

### **Proposition de loi visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous passons maintenant à l'examen du rapport de Jean-Claude Anglars sur la proposition de loi visant à permettre l'implantation d'installations photovoltaïques sur des sites dégradés, conformément aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* de notre Règlement. C'est une première pour la commission. Ce cadre d'examen - inédit jusqu'à présent - explique que nous accueillions, en réunion plénière, le Gouvernement, que je salue, ainsi que des sénateurs d'autres commissions, auxquels je souhaite la bienvenue. Je vous indique que la procédure de législation en commission (LEC) prévoit que le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission, la séance publique étant centrée sur les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte adopté par la commission.

Cette proposition de loi, déposée par notre collègue Didier Mandelli et plusieurs de ses collègues, reprend *in extenso* l'article 102 de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, qui a été censuré par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif. Cet article avait été introduit par Didier Mandelli et d'autres collègues en commission en première lecture, avant de faire l'objet d'une rédaction de compromis lors de la commission mixte paritaire (CMP) du 12 juillet 2021. C'est cette rédaction qui vous est proposée aujourd'hui.

Vous l'aurez compris : ce texte est consensuel politiquement, puisqu'il a déjà été adopté par les deux chambres. J'ajouterais qu'il est équilibré dans sa rédaction, qui a été travaillée en collaboration avec les services du ministère de la transition écologique lors de l'examen de la loi « Climat et résilience ».

Cela m'amène à exposer le contexte d'examen très particulier de cette proposition de loi : il s'agit de donner une chance d'aboutir à ce dispositif, qui est attendu par de nombreuses communes littorales, sur un sujet sur lequel le législateur a, à de nombreuses reprises, tenté d'avancer ces dernières années, en vain. Je citerai par exemple la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, dite Vaspart, adoptée par le Sénat en 2018, qui comportait un article prévoyant la possibilité d'implanter des installations photovoltaïques sur des sites dégradés à distance des habitations dans les communes littorales, mais qui n'a pas été reprise par l'Assemblée nationale. Avec la loi « Climat et résilience », nous avons été très près d'aboutir, mais c'était sans compter la censure du Conseil constitutionnel.

Notre objectif est clair : permettre à ce texte d'entrer en vigueur afin d'apporter une solution à de nombreuses communes littorales porteuses de projets photovoltaïques qui se trouvent dans une impasse, faute d'avoir pu faire évoluer la loi « Littoral ».

Madame la ministre, êtes-vous toujours prête à nous soutenir dans notre démarche pour faire aboutir ce dispositif ? Malheureusement, le calendrier parlementaire ne permettra pas un examen à l'Assemblée nationale avant la suspension des travaux parlementaires. J'espère toutefois vivement que le Gouvernement qui sera en exercice à l'été prochain se saisira de la question sans attendre. Comme le rappellera sans doute le rapporteur, ce texte est parfaitement cohérent avec les engagements en faveur de la transition énergétique pris par la France et il importe qu'il puisse enfin porter ses fruits.

**M. Didier Mandelli, auteur de la proposition de loi.** – Merci d'avoir inscrit cette proposition de loi à l'ordre du jour de notre commission. Oui, avec cette proposition de loi, on touche à la loi « Littoral », à laquelle nous sommes tous attachés. Néanmoins, ce texte est de bon sens. Il est le fruit d'un long cheminement : le sujet a déjà été abordé dans la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, dans la loi pour l'économie bleue, dans la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, et enfin, dernièrement, dans la loi Climat et résilience. J'avoue ma surprise quand j'ai appris que le Conseil constitutionnel avait considéré que cette disposition était un cavalier législatif, que l'on ne pouvait pas considérer qu'il y avait un lien entre l'implantation de panneaux photovoltaïques et le projet de loi Climat... Cette décision est pour moi un mystère ! Un simple tour de France des littoraux montre que cette proposition de loi est justifiée pour bon nombre de sites qui n'ont plus d'usage aujourd'hui et qui pourraient ainsi être mis en valeur : dans le Finistère, en Charente-Maritime, en Vendée, etc. À l'île d'Yeu, un parc photovoltaïque pourrait ainsi être installé sur une ancienne décharge et pourrait produire le tiers des besoins en électricité de l'île, ce qui n'est pas rien. Cette proposition de loi est simple. Elle reprend une disposition que nous avons adoptée lors de la loi Climat et résilience et qui faisait l'objet d'un large consensus. J'espère qu'elle prospérera et permettra de développer les énergies renouvelables sur tout le territoire, tout en valorisant des sites dégradés ou abandonnés.

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – Il me revient à présent de vous présenter mon rapport sur cette proposition de loi qui, comme cela a été dit, répond à une demande formulée de longue date par les élus du littoral.

La loi « Littoral » de 1986 qui encadre les conditions d'aménagement et d'occupation des sols dans les quelque 1 200 communes littorales que compte notre pays freine le déploiement de l'énergie photovoltaïque dans de nombreux territoires.

En effet, en application du code de l'urbanisme, les « extensions de l'urbanisation » – c'est-à-dire les constructions nouvelles – ne sont autorisées sur le territoire des communes littorales qu'à proximité des « agglomérations et villages existants ».

Si des dérogations à ce principe ont été accordées par le législateur – notamment pour les cultures marines et les activités agricoles et forestières –, aucune dérogation spécifique n'est prévue s'agissant des installations nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie radiative du soleil à ce jour.

En outre, le juge administratif rappelle régulièrement qu'il considère les installations photovoltaïques comme une « extension de l'urbanisation » qui n'est permise, sur le territoire des communes littorales, qu'en continuité des constructions existantes.

Or, les collectivités littorales sont de plus en plus nombreuses à vouloir porter des projets d'édification de panneaux solaires sur leur territoire à distance des habitations, afin de favoriser leur acceptation sociale. Du fait de la loi « Littoral », elles se trouvent toutefois dans une impasse juridique.

Afin de mieux appréhender ces difficultés, je me suis rendu, il y a quelques jours à peine, à l'île d'Yeu, avec mon collègue Didier Mandelli. Cette commune s'est engagée d'une démarche de transition écologique intéressante : elle possède un vaste parc de véhicules électriques et a lancé une expérimentation d'autoconsommation collective d'énergie photovoltaïque à l'échelle d'un quartier. Depuis près de dix ans, elle appelle de ses vœux un projet de création d'un parc photovoltaïque qui permettrait de fournir environ 30 % de la consommation électrique de la population. Ce projet se heurte toutefois à des freins juridiques, notamment liés à la loi « Littoral ».

Le cas particulier de l'île d'Yeu est emblématique des difficultés rencontrées par de nombreux territoires littoraux.

À l'heure où la France affirme ses ambitions en matière de transition énergétique, nous ne pouvons pas nous satisfaire de cette situation. Rappelons qu'en 2015, avec la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, nous avons inscrit dans notre droit l'objectif de porter à 40 % d'ici à 2030 la part des énergies renouvelables dans notre production d'électricité. Aujourd'hui, les énergies renouvelables constituent environ 20 % de notre mix énergétique : il reste donc beaucoup de chemin à parcourir.

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 avait prévu la déclinaison au niveau régional des objectifs de développement des énergies renouvelables définis au niveau national, afin d'ancrer la transition énergétique au niveau local.

Il est donc essentiel de permettre à tous les territoires d'exploiter leur potentiel de production d'énergies renouvelables, y compris s'agissant des territoires littoraux. J'ajouterais que cette exigence est renforcée dans les régions insulaires, qui sont souvent fortement dépendantes des énergies fossiles importées du continent.

Dès 2015, le législateur s'est d'ailleurs inscrit dans cette démarche puisqu'il a introduit une dérogation à la loi « Littoral » pour permettre l'implantation d'éoliennes à distance des villes et villages. Cette dérogation a été limitée aux éoliennes en raison des nuisances associées à ces installations, à la fois sonores et visuelles, qui ne permettent pas une implantation à proximité immédiate des habitations. Si les panneaux solaires génèrent moins

de nuisances, leur impact paysager peut malgré tout gêner les riverains. Une évolution de la loi « Littoral » serait donc opportune.

C'est l'objet de l'article unique de cette proposition de loi qui vise à permettre l'implantation des installations photovoltaïques en discontinuité des constructions existantes au sein de communes littorales. Afin de ne pas empiéter sur les sols agricoles, constructibles et, bien sûr, sur les surfaces naturelles, cette dérogation ne s'appliquerait qu'à des friches - c'est-à-dire à des sites qui ne sont plus exploités – dont la liste sera fixée par décret.

Dans un souci de respecter l'impératif de protection de l'environnement qui sous-tend la loi « Littoral », la dérogation est encadrée de manière stricte : d'une part, les projets seront autorisés au cas par cas par l'autorité compétente de l'État, sur la base d'une étude d'incidence démontrant notamment que le projet ne porte pas atteinte à l'environnement ou aux paysages ; et, d'autre part, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites sera consultée avant toute autorisation.

Si le recensement des friches concernées n'a pas encore débuté, une vingtaine de sites pourraient bénéficier du dispositif, selon les informations transmises par le ministère de la transition écologique.

J'approuve pleinement ce dispositif, qui constitue, tel qu'il est rédigé, un point d'équilibre satisfaisant entre les objectifs de développement des énergies renouvelables et de protection des milieux littoraux. Surtout, ce texte répond à une demande récurrente et légitime d'élus du littoral, qui sont nombreux à vouloir engager leur commune dans une démarche de transition écologique et à se trouver freinés par un cadre législatif trop rigide.

J'en viens à présent à la question de la stratégie à adopter pour l'examen de ce texte, à laquelle nous avons réfléchi, avec mon collègue Didier Mandelli.

J'ai conscience que l'objet de ce texte est très circonscrit, et que certains acteurs auraient souhaité aller plus loin pour favoriser plus largement le déploiement des activités favorables à la transition écologique en zone littorale.

Je pense toutefois que nous pouvons voir ce texte comme une première étape dont nous devons nous satisfaire, et qui pourra être suivie d'évolutions ultérieures.

Aussi, compte tenu de l'enjeu que revêt cette proposition de loi pour de nombreux territoires en attente de solutions, nous vous proposons, de manière pragmatique et responsable, de préserver l'équilibre de la rédaction qui a été trouvé avec les députés et le Gouvernement dans le cadre de l'examen du texte Climat et résilience. De cette manière, nous mettons toutes les chances de notre côté pour mener ce texte au terme de la navette parlementaire.

Madame la ministre, je m'associe au président Longeot pour vous demander à mon tour l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. J'ai conscience que le calendrier parlementaire est très chargé et rend sans doute difficile un examen par la chambre basse avant la suspension des travaux. Et en tout état de cause, on peut espérer que la prochaine législature nous permette enfin d'aboutir.

Bien sûr, nul ne peut connaître l'issue de l'élection présidentielle prochaine : dans l'hypothèse où la majorité sénatoriale se trouverait confortée au sommet de l'État français en mai prochain, les conditions d'une inscription de la proposition de loi de Didier Mandelli à

l'ordre du jour de l'Assemblée nationale seraient plus faciles à réunir. Mais si votre majorité devait être renouvelée, je souhaiterais avoir l'assurance, madame la ministre, que le Gouvernement fera le nécessaire pour avancer sur ce sujet et soutenir l'évolution de bon sens que nous proposons. Vous l'aurez compris, il s'agit de mettre les actes en cohérence avec les objectifs et de permettre aux régions littorales de contribuer au déploiement des énergies renouvelables dans notre pays.

Il me revient de proposer à la commission le périmètre indicatif à la proposition de loi n° 40 (2021-2022) en application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents. Je vous propose d'inclure dans le périmètre du texte que nous examinons les dispositions relatives à l'adaptation des règles d'urbanisme applicables en zone littorale en vue d'y favoriser le développement des activités économiques.

*La commission approuve la proposition du rapporteur.*

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement.** – Cette proposition de loi qui vise à permettre l'implantation d'installations photovoltaïques sur des sites dégradés reprend l'article 102 de la loi Climat et résilience, qui a été censuré comme cavalier législatif par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 2021. Il ne m'appartient pas de commenter les décisions du Conseil constitutionnel. Cet article avait été introduit par un amendement de M. Mandelli en commission au Sénat, puis avait été maintenu en CMP dans une rédaction qui convenait au Gouvernement et qui a été reprise dans cette proposition de loi.

Toute dérogation à la loi « Littoral » doit être soigneusement soupesée. La dérogation proposée me semble tout à fait justifiée. La possibilité d'installer des installations photovoltaïques sur des friches dans des communes littorales est utile, et s'accompagne des garde-fous nécessaires. L'installation de sources d'énergie renouvelable constitue un motif d'intérêt général. Si nous voulons atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050, nous devons développer massivement les énergies renouvelables – les énergies fossiles représentent encore 63 % de la consommation d'énergie finale en France. En outre, la rédaction prévoit que les autorisations d'implantations seront accordées à titre exceptionnel, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. De plus, la dérogation ne sera possible que si le projet s'avère plus avantageux qu'une opération de renaturation. Enfin, ultime protection, le Gouvernement définira par décret la liste des friches dans lesquelles des autorisations pourront être délivrées : on estime qu'une vingtaine de sites sont concernés.

La rédaction est donc équilibrée et le Gouvernement y est favorable. Quant à l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, je me garderai de tout pronostic, mais je ne doute pas que la future majorité, quelle qu'elle soit, aura à cœur d'adopter ce texte rapidement.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je regrette que le Gouvernement n'ait pas choisi d'engager la procédure accélérée, cela aurait peut-être permis d'envisager une adoption définitive de ce texte avant fin de la session.

**M. Joël Bigot.** – Je remercie Didier Mandelli pour son initiative. Nous souhaitons tous développer le photovoltaïque et les énergies renouvelables, mais il paraît tout aussi important de garantir l'acceptabilité sociale des projets d'installation de centrales photovoltaïques, d'éoliennes, de méthaniseurs, etc.

Lorsque j'étais maire, j'ai été confronté à la difficulté de construire une centrale solaire sur un site pollué. En tant que vice-président de la commission d'enquête du Sénat sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols qui ont accueilli des activités industrielles ou minières, j'ai plaidé pour trouver des solutions afin de pouvoir redonner une vie à ces sites pollués.

L'implantation de parcs photovoltaïques est interdite dans la bande littorale des 100 mètres ; dans les autres parties des territoires des communes littorales, l'implantation est soumise au principe de continuité avec les zones déjà urbanisées. Les constructions en discontinuité sont donc interdites, y compris sur des surfaces déjà artificialisées. La jurisprudence administrative est constante et interprète de manière restrictive la notion de continuité. Cette proposition de loi permettra des dérogations pour faciliter l'implantation de panneaux photovoltaïques ; c'est conforme à l'objectif de neutralité carbone, mais on peut regretter l'absence d'étude d'impact pour déterminer les sites concernés. L'Agence de la transition écologique (Ademe) identifie une vingtaine de sites. Un décret définira le périmètre. Nous souhaiterions donc connaître les sites déjà identifiés ou qui sont à l'étude. Il convient, en effet, malgré tout, que les dérogations soient limitées.

Nous déposerons deux amendements pour prévoir que les projets devront obtenir l'accord préalable de l'ECPI ou de la commune – il est normal que la démocratie locale puisse s'exprimer sur ce type de projets qui ne sont pas sans impact sur les paysages –, et que le Conservatoire du littoral devra être consulté avant la rédaction du décret définissant la liste des friches éligibles.

Nous sommes favorables, par principe, à l'installation de parcs photovoltaïques dans les sites qui peuvent les recevoir. À l'île d'Yeu, par exemple, ces équipements contribueraient à améliorer le mix énergétique, tout en renforçant l'autonomie énergétique du territoire.

**M. Jacques Fernique.** – Le groupe écologiste avait soutenu l'amendement qui introduisait ce dispositif dans la loi Climat, avant qu'il ne soit censuré de manière déconcertante par le Conseil constitutionnel. Nous confirmons notre soutien aujourd'hui : les dérogations sont encadrées de manière satisfaisante et les garanties – avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, et réalisation d'études d'incidence pour s'assurer que les enjeux de protection de l'environnement sont bien pris en compte – semblent suffisantes.

**M. Frédéric Marchand.** – Le groupe RDPI soutient cette initiative : cette dérogation constitue une avancée au regard des enjeux de la transition énergétique, mais il faut veiller à ce que cette exception n'ouvre pas la porte à d'autres dérogations qui pourraient porter préjudice à la biodiversité et à nos paysages. Il conviendra donc d'en rester à l'équilibre trouvé dans ce texte.

**M. Michel Canévet.** – Je remercie le rapporteur d'avoir souligné que d'autres adaptations à la loi « Littoral » étaient à envisager. Chacun est attaché à la protection de notre littoral, mais cette loi, faute de décret depuis son adoption en 1986, est source de certaines incohérences, qu'il nous faut résoudre.

Ainsi, avec la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, nous avons voulu stimuler le développement du numérique. L'application de cette loi ne pose de problème nulle part, sauf dans les communes littorales,

dans la mesure où les antennes ne peuvent être installées qu'à côté des maisons. Mais qui accepterait l'installation d'une antenne juste à côté de chez soi ? Ne vaudrait-il pas mieux les installer là où leur couverture du territoire est maximale ?

De même, la notion de hameau et de village est très restrictive dans certains territoires. À l'heure où l'on promeut la sobriété foncière, il serait judicieux de permettre la construction dans certains secteurs, de manière évidemment contrôlée, pour limiter la consommation du foncier.

On peut aussi relever des incohérences au regard de l'ambition de transition énergétique : la commune de Fouesnant, par exemple, abrite une ancienne décharge désaffectée. Celle-ci n'est pas à proximité des habitations. Aucune culture n'y est possible. Le terrain se prête donc parfaitement à l'installation de panneaux photovoltaïques, mais comme ce dernier n'est pas en continuité de la zone urbanisée, cela n'est pas possible. Pourtant, dans la commune riveraine Saint-Évarzec, située à 200 mètres, en zone rétro-littorale, c'est parfaitement possible ! J'ai été maire d'une commune située à 300 mètres de la mer : je pouvais mener des opérations d'urbanisme quand les communes littorales ne pouvaient rien faire. Il est temps de faire prévaloir le bon sens et de ne plus être soumis à l'arbitraire des tribunaux.

**M. Daniel Laurent.** – Je remercie Didier Mandelli pour son initiative. Cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité des lois relatives à la transition énergétique, au développement durable des territoires littoraux, ou Climat et résilience. Le Sénat a adopté à chaque fois cette disposition, sans succès, en dépit des engagements de certains ministres. En 2020, la ministre indiquait, en réponse à une question, que dans les communes littorales, qui subissent une pression foncière accrue tout en étant soumises au risque d'évolution du trait de côte, la réalisation d'ouvrages de production d'énergie solaire en discontinuité du bâti devait être limitée, afin de ne pas accroître davantage le mitage du territoire, et que dans les sites dégradés isolés la priorité devait être donnée à la renaturation des sols. Mais je précise qu'il n'a jamais été question de détricoter la loi « Littoral » ni d'artificialiser des terres agricoles. Dans l'île d'Oléron, des projets de centrale en zone dégradée, qui ont pourtant reçu un avis favorable de la commission départementale de la nature et des paysages, sont bloqués, en dépit de leur intérêt pour l'autonomie énergétique de l'île. La jurisprudence administrative – décisions du tribunal administratif de Montpellier en 2011 ou de la cour administrative d'appel de Bordeaux en 2013 – considère les centrales photovoltaïques comme une forme d'urbanisation. J'espère donc que ce texte prospérera et que les députés le voteront avec bon sens.

## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

### *Article unique*

**M. Michel Canévet.** – Le mot « friche » est restrictif. L'objet de l'amendement **COM-5 rectifié** est d'élargir le dispositif de la présente proposition de loi aux espaces déjà artificialisés, anciennes carrières, ouvrages de prélèvement exploitant une ressource en eau, décharges ou anciennes décharges. Plusieurs projets dans différents territoires en France sont aujourd'hui bloqués. Ainsi à Goulien, sur la presqu'île du Cap Sizun, on a pu installer des éoliennes sur un terrain situé en partie sur l'actuel périmètre de captage, mais pas de panneaux photovoltaïques. Les élus ont du mal à comprendre...



**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – Je demande le retrait de cet amendement, sinon j'émettrai un avis défavorable, car il est déjà satisfait : le terme de « friche », tel qu'il est défini à l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme, permet déjà de couvrir des sites tels que d'anciennes décharges ou carrières, dans la mesure où ces espaces ne font plus l'objet d'une utilisation et qu'ils nécessitent des aménagements en vue d'un réemploi.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** – Même avis.

*L'amendement COM-5 rectifié est retiré.*

**M. Joël Bigot.** – L'amendement **COM-3 vise** à prévoir l'accord de l'EPCI ou de la commune concernée avant l'implantation du parc photovoltaïque, par parallélisme des formes avec l'implantation d'éoliennes.

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – Je partage bien sûr l'objectif d'associer la collectivité à la décision relative à l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des friches situées sur son territoire. Cependant, l'amendement me semble déjà satisfait : les installations photovoltaïques sont soumises à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme. Il revient donc au maire de les autoriser ou non. Avis défavorable.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** – Même avis pour les mêmes raisons. L'EPCI devra se prononcer sur l'autorisation d'urbanisme. Il ne semble pas nécessaire qu'elle se prononce aussi sur l'octroi de la dérogation en amont.

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

**M. Michel Canévet.** – Il convient de préciser que des friches situées dans des zones classées « espace naturel » peuvent être concernées. C'est l'objet de l'amendement **COM-6** rectifié.

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – Retrait sinon avis défavorable, car cet amendement est déjà satisfait. La loi n'interdit pas la réalisation d'équipements dans le périmètre d'un site classé ; en effet, l'article L. 341-10 du code de l'environnement prévoit que les sites classés peuvent être modifiés sur autorisation spéciale de l'autorité compétente.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** – Même avis.

*L'amendement COM-6 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Jacques Fernique.** – L'amendement **COM-2** rectifié prévoit que l'étude d'incidence démontre bien que le projet d'implantation de panneaux photovoltaïques sur les friches n'est pas de nature à porter atteinte à la biodiversité.

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – Il me semblait que la rédaction actuelle précisant que le projet ne devait pas être de nature à porter atteinte à l'environnement était suffisante. Je demande l'avis du Gouvernement.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** – Le dispositif prévoit déjà que l'étude d'incidence concerne l'ensemble des atteintes à l'environnement ou aux paysages, ce qui semble inclure la biodiversité. Toutefois l'ajout proposé apporte une précision qui montre que la protection de la biodiversité est un enjeu fondamental. Avis favorable.

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – Avis favorable.

*L'amendement COM- 2 rectifié est adopté.*

**M. Joël Bigot.** – Dans le souci de renforcer l'acceptabilité sociale des projets, l'amendement **COM-4** vise à prévoir la consultation préalable du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur le décret fixant la liste des friches éligibles au dispositif.

*L'amendement COM-4, accepté par le rapporteur et le Gouvernement, est adopté.*

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

#### *Après l'article unique*

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – Je vous propose de déclarer irrecevable l'amendement **COM-1** rectifié *bis*, qui vise à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques le long des routes, au titre de l'article 45 de la Constitution.

*L'amendement COM-1 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – Je vous propose de déclarer irrecevable l'amendement **COM-8** rectifié *bis* en application de l'article 45 de la Constitution compte tenu du périmètre que nous avons approuvé.

**Mme Denise Saint-Pé.** – C'est dommage ! Au nom de l'égalité entre les territoires, la même dérogation devrait être accordée aux zones de montagne, dans les mêmes conditions.

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – J'entends le plaidoyer pour la montagne, mais cet amendement est irrecevable, nous examinons un texte portant sur les zones littorales. Je vous invite à rédiger une proposition de loi *ad hoc*.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée.** – La situation de la montagne est un peu différente. Le code de l'urbanisme permet déjà d'implanter des panneaux photovoltaïques en discontinuité des zones urbanisées dans les zones relevant de la loi Montagne, sous réserve de la réalisation d'une étude préalable et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. L'implantation doit être compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières.

*L'amendement COM-8 rectifié bis est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

#### *Intitulé de la proposition de loi*

**M. Jean-Claude Anglars, rapporteur.** – L'amendement **COM-7** a pour objet de mettre l'intitulé de la proposition de loi en cohérence avec le dispositif de l'article unique, qui vise à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des « friches ».

*L'amendement COM-7, accepté par le Gouvernement, est adopté. L'intitulé de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

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

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Proposition de loi visant à permettre l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des sites dégradés</b>			
<b>M. ANGLARS, rapporteur</b>	7	Coordination dans l'intitulé	<b>Adopté</b>
<b>Article unique</b>			
M. CANÉVET	5 rect.	Élargissement du champ d'application du dispositif	<b>Retiré</b>
M. Joël BIGOT	3	Conditionnement de la délivrance de l'autorisation d'implanter un parc photovoltaïque à la délibération favorable de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU	<b>Rejeté</b>
Mme BILLON	6 rect.	Précision sur le périmètre du dispositif	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	2 rect.	Précision sur le champ de l'étude d'incidence	<b>Adopté</b>
M. Joël BIGOT	4	Consultation du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur le décret fixant la liste des friches éligibles au dispositif	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article unique</b>			
M. Stéphane DEMILLY	1 rect. bis	Autorisation de l'implantation de panneaux photovoltaïques en bordure de route	<b>Irrecevable (48-3)</b>
Mme SAINT-PÉ	8 rect. bis	Extension du dispositif aux zones de montagne	<b>Irrecevable (48-3)</b>

### **Audition de M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports**

**M. Jean-François Longeot, président de la commission.** – Nous avons le plaisir d'accueillir M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports (ART), afin d'évoquer le projet d'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau.

Comme vous le savez, le contrat de performance a pour objectif de mettre en œuvre la politique de gestion ferroviaire du réseau et la stratégie de développement de l'infrastructure ferroviaire. Il doit notamment déterminer les objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau, identifier des indicateurs de suivi adaptés ou encore définir la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure.

L'actualisation de ce contrat, prévue tous les trois ans, intervient dans un contexte particulier. D'une part, le système ferroviaire connaît des mutations sans précédent, au premier rang desquelles l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs ou encore la perspective de transferts de petites lignes à certaines régions volontaires. Dans un tel

contexte de concurrence, on comprend l'enjeu majeur que représente la signature du nouveau contrat de performance. D'autre part, nous nous sommes dotés dans la loi « Climat et résilience », à l'initiative du Sénat, d'objectifs ambitieux de développement de la part modale du transport ferroviaire, tant pour les voyageurs que pour les marchandises.

En dépit de ces enjeux fondamentaux, le projet de contrat semble, à première vue, décevoir un grand nombre d'acteurs. Usagers, régions et opérateurs ferroviaires ont ainsi publiquement fait part de ses insuffisances.

Sur la forme, d'abord, on ne peut que regretter un retard de près de deux ans. Sur le fond, ensuite, de nombreux acteurs pointent la vision strictement budgétaire de ce document, qui ne permettrait pas l'atteinte de nos objectifs ambitieux pour le ferroviaire. Plusieurs membres de cette commission ont d'ailleurs considéré que ce projet n'était pas à la hauteur des enjeux en matière de fret ferroviaire. Ils ont cosigné la proposition de loi de Philippe Tabarot tendant à améliorer la prise en compte du transport de marchandises dans le cadre des futurs contrats.

Dans le cadre de l'avis qu'elle doit rendre en application du code des transports, l'ART a conduit un travail d'instruction méticuleux sur ce document et en a délibéré hier, le projet de contrat lui étant soumis pour avis.

Monsieur le président, pourriez-vous nous faire part des principales conclusions de cet avis ? Estimez-vous, d'abord, que les orientations du contrat sont en adéquation avec les objectifs de développement du transport ferroviaire ? Les indicateurs de suivi, les prévisions en matière de développement et de modernisation du réseau, mais aussi en matière de tarification sont-ils, d'après vous, satisfaisants ?

Considérez-vous, ensuite, que les recommandations que votre autorité a formulées préalablement à l'élaboration du contrat ont été prises en compte ?

Enfin, je ne résiste pas à la tentation de vous interroger sur les conditions de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs. Nous connaissons le rôle majeur que joue l'ART pour garantir que cette ouverture se déroule dans les meilleures conditions. D'après vous, ces conditions sont-elles désormais réunies pour permettre une concurrence équitable entre les différents opérateurs ?

**M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des transports.** – Je suis toujours très heureux de répondre à l'invitation du Parlement. J'ai moi-même été longtemps parlementaire et me souviens que nous considérions alors les régulateurs avec une certaine perplexité, en doutant parfois de leur légitimité.

Le régulateur des transports a été créé par le Parlement, avec un certain nombre de pouvoirs, qu'il exerce, mais aussi avec un devoir, celui de rendre des comptes non pas au Gouvernement, non pas aux opérateurs, non pas aux régulés, mais au Parlement. C'est donc avec plaisir que je m'exprime aujourd'hui devant votre commission, avec la ferme volonté d'éclairer le débat public.

L'ouverture à la concurrence – je commencerai par là – constitue en effet le cadre dans lequel a été élaboré et sera contractualisé le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau.

En 2018, l'ART avait publié une étude sur les problématiques que posait alors l'ouverture à la concurrence. Dans le cadre du débat parlementaire sur le nouveau pacte ferroviaire, elle avait été, à l'époque, particulièrement utile.

Quatre ans après, alors que l'ouverture à la concurrence est entrée dans une phase concrète – à la fois en ce qui concerne les services librement organisés puisque Trenitalia est entré sur le marché du TGV Paris-Lyon, mais aussi s'agissant des transports conventionnés avec un lot déjà attribué en région Sud –, nous avons souhaité actualiser cette étude, dont les résultats seront communiqués à la presse mercredi prochain.

En voici les trois enseignements principaux.

Le premier résultat d'un retour d'expérience à l'échelle européenne. Dans l'intégralité des pays qui ont ouvert leur marché ferroviaire à la concurrence – souvent depuis les années 1990, nous sommes les derniers à le faire –, ont été constatées une amélioration de l'offre, une augmentation du nombre d'utilisateurs, une croissance de la part modale du ferroviaire par rapport aux autres modes de transport, une amélioration de la qualité de service et, enfin, une diminution des coûts.

Dans tous ces pays, l'opérateur historique obtient de meilleurs résultats qu'il n'en avait avant l'ouverture du marché. Ainsi, alors qu'en Allemagne, 40 % du marché conventionné est aujourd'hui géré par des entreprises alternatives, la Deutsche Bahn fait circuler plus de passagers et de trains au kilomètre qu'auparavant. L'accroissement de la part modale du ferroviaire a donc profité autant à l'opérateur historique qu'aux autres opérateurs.

Quelques chiffres supplémentaires : la demande a augmenté de 21 % en Allemagne et de 31 % en Suède ; l'offre s'est accrue de 7 % en Allemagne, de 18 % en Italie et de 16 % en Suède quand en France, elle diminuait de 4 % sur les dix dernières années. La France est donc le seul pays où la part modale du ferroviaire n'a pas progressé. Dans le cadre du contrat de performance et eu égard aux conclusions qui ont été tirées de la loi « Climat et résilience », ce constat est essentiel.

Le deuxième enseignement est qu'il existe, en France, un vrai capital pour accueillir les entreprises ferroviaires et ouvrir notre marché. Nous disposons en effet du deuxième réseau ferroviaire européen – 28 000 km de ligne, derrière l'Allemagne et ses plus de 40 000 km – et du deuxième réseau à grande vitesse – 2 600 km derrière l'Espagne et ses 2 800 km. Par ailleurs, notre réseau est l'un des moins « circulés » d'Europe : nous comptons 37 trains par jour et par kilomètre sur notre réseau, alors que la moyenne européenne avoisine les 45. Il convient toutefois de nuancer localement ce chiffre, qui est beaucoup plus élevé, par exemple en Île-de-France que dans d'autres régions.

Enfin, le troisième enseignement que nous tirons de cette étude est qu'il reste encore beaucoup à faire pour faciliter l'ouverture à la concurrence. Les péages ferroviaires sont en France les plus élevés d'Europe et sont plus de deux fois supérieurs à la moyenne européenne.

Le véritable problème tient dans la conclusion de notre étude, que nous avons écrite avant la communication du projet de contrat de performance. Nous écrivions en effet : « le contrat de performance doit être l'occasion de donner un véritable cadre stratégique pour le rail dans notre pays ».

Ce contrat de performance était particulièrement attendu. Le précédent ayant été rendu caduc par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire qui a complètement modifié la donne, nous n'en avons plus depuis quatre ans.

Les enjeux du ferroviaire français sont aujourd'hui très bien identifiés : ouverture à la concurrence – nous l'avons vu –, mais aussi bouleversement du paysage des mobilités, prise de conscience environnementale ou encore attentes très fortes en matière de report modal sur le ferroviaire. Sachez que sur les 1 000 milliards de kilomètres parcourus en France en un an, seuls 10 % le sont en train, contre 86 % en véhicule à moteur. Or cette proportion est inchangée depuis dix ans.

Un point positif est tout de même à souligner : en reprenant la dette de SNCF Réseau à hauteur de 35 milliards d'euros, le Gouvernement a fait ce qu'aucun autre Gouvernement n'avait fait depuis des décennies. Il a ainsi considérablement diminué la charge des intérêts financiers de SNCF Réseau. En effet, en 2019, avant la reprise de dette, les frais financiers de SNCF Réseau s'élevaient à près de 1,5 milliard d'euros par an. En 2022, ils seront de 450 millions d'euros seulement.

Formidable ! C'était donc l'occasion rêvée d'assainir la santé financière de SNCF Réseau et de lancer une véritable politique industrielle de modernisation de cette infrastructure publique, qui doit permettre de répondre aux enjeux environnementaux et de transport modal.

Eh bien c'est une occasion manquée.

Tout d'abord, c'est en effet un contrat d'assainissement financier – on demande à SNCF Réseau d'atteindre un *cash flow* positif en 2024, très bien ! –, mais il est totalement dépourvu d'ambition industrielle. Passé les grandes ambitions génériques introductives du document, le projet de contrat ne se donne en effet aucunement les moyens industriels et financiers nécessaires à l'atteinte de ces objectifs pour les dix prochaines années.

Prenons l'exemple du fret ferroviaire. La partie 1 du contrat reprend l'objectif qu'a fixé la loi « Climat et résilience » : le doublement, à horizon 2030, de la part modale du fret ferroviaire. Or si l'on va au bout du document, on constate que, tant en termes de circulation assurée que de recettes de péage assurées, l'augmentation prévue n'est que de 20 % en 2030 !

Nous pourrions prendre d'autres exemples. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF, a déclaré qu'il voulait doubler la part des voyageurs dans les dix ans qui viennent. C'est un très bel objectif, mais aucune des décisions qui sont prises sur la régénération, l'amélioration ou la modernisation du réseau ne permet d'atteindre cet objectif. Ainsi, les objectifs restent fixés, mais les moyens font défaut. La logique financière a prévalu, sans être assortie d'une logique industrielle volontariste.

Vous allez prochainement auditionner le président-directeur général de SNCF Réseau, qui est partie prenante de ce contrat. N'attendez donc pas de lui qu'il le critique ! Plus qu'à un contrat, ce dernier ressemble d'ailleurs davantage à une feuille de route qui aurait été préparée par SNCF Réseau, sous le contrôle de l'État. Les engagements contractuels des uns et des autres ne sont pas tout à fait les mêmes. Il en résulte des situations industriellement pesantes pour l'avenir du réseau ferroviaire.

J'en viens à la régénération. Pendant toutes les années TGV, 1 milliard d'euros par an a donc été consacré à l'entretien du réseau. Devant le constat d'une détérioration rapide de l'ensemble du réseau, le précédent contrat de performance a porté cet effort à 3 milliards d'euros par an. Ainsi, lorsque je suis devenu président de l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), on me disait que 3 milliards d'euros par an pendant dix ans étaient nécessaires pour entretenir un réseau satisfaisant. Six ans plus tard, un audit public a conclu qu'il faudrait mobiliser 3,4 milliards d'euros par an pendant dix ans pour simplement améliorer le réseau là où il doit l'être.

Aujourd'hui, le projet de contrat de performance prévoit d'affecter les 2,8 milliards d'euros d'investissement consacrés annuellement à la régénération au seul réseau structurant, c'est-à-dire aux lignes UIC 2 à 4. Rien n'est prévu sur le reste. Cela signifie que les lignes 5 à 6 – structurantes régionales – et 7 à 9 – desserte fine du territoire – seront à la charge de l'État et des régions dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER).

La fiabilité du rail se mesure – vous le savez – grâce à un indice de consistance du réseau. Cet indice est de 100 lorsque la ligne est neuve, 10 étant le seuil d'alerte absolu. Dès le niveau 40 ou 45, on ralentit. Or le contrat de performance prévoit que l'indice de consistance des lignes 5 à 6, qui se situe aujourd'hui à 55, devrait être de 45 à l'issue de la période. En d'autres termes, on acte le vieillissement et la dégradation des lignes 5 à 6 dans un contrat de performance qui est finalement le contraire d'un contrat de performance !

Nous pouvons illustrer autrement le manque d'ambition de la France en matière de régénération. Vous savez que la directive européenne demande aux États membres, dans le cadre de l'ouverture du marché, de mettre en place un régulateur et de signer des contrats d'une durée de cinq ans minimum avec leur gestionnaire d'infrastructure. En France, il a été décidé d'établir ce contrat sur dix ans, afin de dégager des perspectives à long terme.

Dans ce cadre, la France consacrera donc 200 000 euros par kilomètre de ligne pour l'entretien de ses 28 000 km de réseau, en maintenant un niveau identique aux cinq années précédentes. En guise de comparaison, l'Allemagne a décidé de consacrer 270 000 euros par kilomètre de lignes pour 41 000 km de réseau ! Ainsi, l'Allemagne a augmenté son enveloppe de 50 % entre ses deux contrats, alors que nous en sommes au même niveau, celui du précédent contrat de performance.

S'agissant de la modernisation, nous comptons en France 2 200 postes d'aiguillage, dont certains, vieux d'un siècle, ressemblent à ceux que l'on peut voir dans un célèbre film avec Jean Gabin, qui sont restés dans la mémoire collective, où l'on utilisait des manches et des téléphones. Or il est possible de transformer ces 2 200 postes d'aiguillage en seulement 16 postes. C'est ce qu'a fait le président Lallemand en Belgique dans ses précédentes fonctions et c'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles sa nomination a été très appréciée. Pour y parvenir néanmoins, il faut des moyens et ceux qui sont affectés à cette modernisation dans le cadre du contrat de performance ne permettront pas d'atteindre cet objectif avant 2040...

Il en va de même du système de signalisation interopérable européen (ERTMS). L'Allemagne vient de décider de le mettre en œuvre totalement pour 2030 quand, en France, nous ne l'aurons mis en œuvre en 2025 que sur le seul tronçon Paris-Lyon.

Les ressources financières constituent une autre impasse. Nous sommes en effet très perplexes sur le montant des péages, qui sont déjà en France les plus élevés d'Europe et dont il est prévu une augmentation de 50 % sur la durée du contrat. En la matière, le système français est particulier : à la différence d'autres pays où c'est l'État qui finance majoritairement le réseau, la France a choisi de faire reposer le coût total de l'infrastructure sur les utilisateurs. Pourtant, la réglementation européenne n'impose qu'une obligation : celle de faire payer le coût d'usage, c'est-à-dire le coût directement imputable à l'utilisateur, qui représente environ en France 20 % du coût du péage à peine.

Je le répète : nous sommes sceptiques et je le dis avec solennité, car aux termes de la loi, ce n'est pas le contrat de performance qui fixe le niveau des péages, mais l'ART. Si ces niveaux ne sont pas soutenables, l'ART ne les validera pas. Et pour que ces niveaux soient soutenables, SNCF Réseau doit entreprendre un véritable travail, afin d'adapter structurellement les péages à la capacité des opérateurs ferroviaires à les payer.

Le coût du péage représente de 15 à 40 % du coût de circulation d'un train. Si l'on ne prend pas en compte cette dimension, nous risquons de décourager les entreprises ferroviaires. En France, on organise depuis longtemps une sorte de malthusianisme ferroviaire : afin de payer moins de péages, l'opérateur historique préfère remplir les trains au maximum et en faire circuler moins, plutôt que d'ajouter des trains qui pourraient rendre de précieux services aux usagers.

Notre objectif – nous l'écrivons dans notre avis et nous le réécrivons au ministre – est de faire en sorte qu'il y ait une restructuration des péages sur le réseau français qui permette, d'une part, de tenir compte du marché aval et, d'autre part, de sortir de ce malthusianisme. Au-delà d'un montant de péage que l'on aurait accepté dans une région donnée, tous les trains supplémentaires qui pourraient être mis au service des citoyens pourraient l'être au seul coût directement imputable, 20 % de péage.

Enfin, ce contrat de performance manque d'indicateurs de performance industriels. Selon la réglementation, un monopole public se doit de fournir l'accès à l'infrastructure dans les meilleures conditions et au meilleur coût. Il ne peut pas y avoir de rente de monopole. Or les indicateurs prévus par le contrat de performance en termes de recherche de « productivité publique » – il ne s'agit pas de distribuer des dividendes, mais bien d'en faire plus au service du transport ferroviaire en France – ne sont pas satisfaisants.

On fixe ainsi à SNCF Réseau l'objectif de réaliser 1,9 milliard d'euros d'économies entre 2017 et 2030, mais il s'agit de valeur absolue ! Si SNCF Réseau ne parvient pas à mettre en œuvre le programme qu'il s'est fixé, mais souhaite tout de même réaliser ces économies, il en fera simplement moins. Il entretiendra moins de kilomètres de lignes, au détriment du transport ferroviaire.

Le contrat de performance manque donc d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité et l'efficacé du gestionnaire d'infrastructure. Si certaines de nos propositions ont été prises en compte, celles que nous avons formulées sur la consistance du réseau en 2030, sur la politique d'entretien, de régénération et de modernisation du réseau qui doit être mise en œuvre, avec les moyens financiers nécessaires, ne l'ont pas été.

**M. Philippe Tabarot.** – Vous avez été très clair et très complet, notamment sur la question de la concurrence. Que pensez-vous des déclarations de l'ancien président de SNCF Réseau, Patrick Jeantet, qui regrette que SNCF Réseau soit une filiale du groupe SNCF ? Quel



est votre avis sur la capacité du gestionnaire d'infrastructure à répondre, en toute indépendance, aux demandes des nouveaux entrants ?

Nous partageons sur le contrat de performance le même constat que vous et nous sommes malheureusement heureux de l'entendre : très bien sur la dette, très peu sur la régénération et surtout, rien sur la modernisation.

Nous l'avons souvent dit et nous savons, avec le président Nègre, combien cette modernisation est indispensable eu égard à l'excellence de la filière ferroviaire française. Avec nos collègues, nous avons rencontré plusieurs industriels français, qui font des merveilles à l'étranger et qui ne comprennent pas pourquoi ils ne sont pas en mesure d'en faire autant sur notre territoire.

Malgré les objectifs que les sénateurs – et particulièrement les membres de cette commission – ont souhaité inscrire dans la loi « Climat et résilience », force est de constater que le fret ferroviaire a été oublié dans ce projet de contrat de performance.

Enfin, il est regrettable que ce dernier soit aussi peu ambitieux que le précédent.

Pour ma part, je me demande comment éviter cet écueil dans le futur. En dehors des améliorations de court terme, faut-il détailler davantage dans la loi ce qui doit figurer dans le contrat de performance, afin de le rendre plus cohérent avec les objectifs de développement du train ? Faut-il contraindre l'État et SNCF Réseau à définir des indicateurs plus précis ? Comment peut-on, dans un contrat de performance, ne pas trouver d'indicateurs sur la qualité de service qui est offerte aux différents opérateurs, particulièrement en matière de fret ferroviaire ? En d'autres termes, si nos critiques ne sont pas entendues, doit-on recourir davantage au levier législatif ? J'ai déposé une proposition de loi en ce sens, faut-il aller plus loin ?

Enfin, puisque votre mandat à la tête de l'ART s'achève bientôt, permettez-moi, monsieur le président, de vous remercier sincèrement pour votre action durant toutes ces années. C'est un sénateur de droite qui le dit à un ancien député de gauche : sans vous, je n'aurais pas pu mettre en œuvre l'ouverture à la concurrence dans ma région. Dans l'exercice de votre mission, vous avez été compétent, courageux et indépendant. Être indépendant, c'est ce que l'on demande à une autorité de régulation.

**M. Bernard Roman.** – Chacun sait que nous avons milité pour que le réseau soit confié à une structure totalement indépendante ; mais le Gouvernement et le Parlement ont fait un choix différent.

Le fait de conserver une *holding* SNCF était un signal social important. À la place du Gouvernement, j'aurais eu aussi cette problématique à l'esprit. La fin du monopole est une révolution très dure pour les cheminots. Les maintenir tous au sein d'une même entité était socialement très important.

Cela pose cependant des difficultés. Si vous l'interrogez, Luc Lallemand vous dira qu'il se sent indépendant, et c'est vrai qu'au quotidien, il semble pouvoir l'être. Mais sur les grandes politiques d'investissement, les ressources mêmes de SNCF Réseau proviennent des bénéficiaires de SNCF Voyageurs à hauteur d'un milliard d'euros – certes indirectement, puisqu'elles passent par l'État.

Si j'étais SNCF Voyageurs, en concurrence sur un sillon avec une entreprise X, je dirais à SNCF Réseau : « si tu veux des ressources, il vaut mieux que ce soit moi qui dispose du sillon... »

Le principe même de l'origine de cette ressource va à l'encontre de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

En outre, les fonctions mutualisées à la *holding* comme l'expertise juridique posent des difficultés.

Je pense que l'on vivra avec le rail ce qu'on a vécu avec l'électricité, c'est-à-dire la séparation entre un gestionnaire d'infrastructure et un distributeur. Il faut le temps pour pouvoir y arriver. C'est la fonction de l'ART d'être extrêmement vigilant à cet égard.

Quand Jean-Pierre Farandou est arrivé à la tête de la SNCF, il a nommé des directeurs régionaux pour l'ensemble du champ de la SNCF. Nous lui avons dit qu'il ne fallait, dans les fiches de postes, aucun lien hiérarchique avec les directions de SNCF Réseau. Nous y sommes très attentifs.

Merci à Philippe Tabarot pour ses propos très gentils. C'est une bonne chose qu'un ancien parlementaire préside d'une autorité de régulation, car il mesure le champ de la légitimité et les limites d'un pouvoir important qui lui a été délégué par le Parlement, mais aussi la nécessité de rendre des comptes et de s'en tenir à l'expertise. Grâce à des équipes très compétentes, c'est une mission passionnante au service de l'intérêt public.

**Mme Martine Filleul.** – Mes questions sont très pratiques et concernent les Hauts-de-France. Les relations conflictuelles qu'entretient SNCF Réseau avec ses partenaires posent des difficultés. Transdev vient de porter plainte contre SNCF Réseau pour manquement à ses obligations. Il y a deux ans, la région elle-même avait fait appel à l'ART, parce qu'elle ne réussissait pas à obtenir les informations nécessaires à la bonne marche du service public.

Le gendarme du ferroviaire peut-il jouer un rôle de médiation ? Ces conflits ne favorisent pas un bon service à l'utilisateur. La situation se dégrade. Dans le sud de mon département du Nord, les usagers sont obligés de prendre le bus pour se déplacer.

La société d'exploitation des chemins de fer espagnols souhaite concurrencer l'Eurostar sur la liaison transmanche. Y a-t-il des critères d'appréciation différents, compte tenu des particularités de cette relation à haute valeur symbolique et diplomatique ?

Enfin, j'ai l'impression que le canal Seine-Nord Europe ne comptera que deux plateformes connectées au fer. Dès lors, je crains qu'il manque son objectif de diminution du trafic routier.

**M. Olivier Jacquin.** – Je salue, moi aussi, l'action de Bernard Roman. Jeune parlementaire en 2017, j'ai découvert le ferroviaire et son expérience m'a été d'un grand secours.

Je dénonce depuis 2020 le retard dans la signature du contrat de performance, que le Gouvernement nous avait promis dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Qu'arrivera-t-il si nous ne l'adoptons pas ? J'ai l'impression que cela ne changerait pas grand-chose...

Je remercie *Contexte* d'en avoir publié une version alpha en novembre ; nous avons pu constater qu'il n'y avait aucune prise en compte du paradigme post-covid qui impose une nécessaire prise en compte des contraintes environnementales.

Bien sûr, 35 milliards de désendettement, c'est beaucoup. Mais cela ne suffit pas. Nous n'avons pas de modèle économique pour le rail, notamment pour le fret et pour les petites lignes. Le Gouvernement compte sur les régions pour reprendre le réseau secondaire, sans financement.

Pour voter la loi d'orientation des mobilités, (LOM), nous avons les travaux du conseil d'orientation des infrastructures (COI) pour savoir quelles étaient les priorités. Là, nous les ignorons, mises à part des lignes très structurantes au niveau national. J'espère que l'audition de M. Lallemand nous permettra de mieux identifier les priorités de SNCF Réseau.

Il m'a déjà été répondu que SNCF Réseau n'était pas en mesure de dépenser plus, même si on lui octroyait un budget plus important. Pourtant, si l'on s'en tient à nos engagements climatiques, il manque un milliard d'euros. Quelle pourrait être une trajectoire d'augmentation du budget crédible ?

Enfin, quelles suggestions raisonnables pourrions-nous faire pour améliorer ce contrat de performance ?

**M. Frédéric Marchand.** – Revenons dans les Hauts-de-France. L'ouverture à la concurrence a été annoncée par le président de région en 2020 sur 20 % du réseau, mais cela prend plus de temps que prévu et a été reporté à fin 2024 ou début 2025. Le régulateur est intervenu à différentes reprises. La SNCF doit communiquer des informations à la région qui ne cesse de se plaindre de la volonté délibérée de ralentir le processus. L'ART peut-elle envoyer un signal ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je m'associe aux hommages de Philippe Tabarot.

Le groupement national des transports combinés tire le signal d'alarme, parlant d'une qualité de service non maîtrisée. Les dépenses de SNCF Réseau ne sont pas en adéquation avec les attentes. Le taux de conformité des sillons est de 70 % seulement : 30 % des trains ne sont pas assurés à l'horaire annoncé. Ce serait à cause des travaux, puisque ces trains circulent la nuit. Sans doute, mais le transport combiné ne veut pas être une variable d'ajustement.

Les indicateurs existent pour le transport de voyageurs : sécurité, trafic, performance clients. Comment pourrait-on introduire dans le contrat de performance des indicateurs de qualité de service pour le fret ? Pour les voyageurs, le taux de retard de plus de six minutes ne doit pas dépasser 4 %. Mais rien n'est précisé pour le fret. Comment peut-on introduire un mécanisme de bonification ou de pénalisation lorsque les objectifs ne sont pas atteints ?

**Mme Angèle Prévile.** – Je me joins au concert d'éloges pour M. Roman, dont l'exposé recoupe nos impressions sur le terrain. Les investissements seraient insuffisants et posent le problème de la masse critique de la SNCF. Sera-t-elle à la hauteur des enjeux ? Elle devrait pourtant s'inscrire dans la stratégie nationale bas carbone. L'attente sociétale est très forte. Tous nos concitoyens devraient pouvoir prendre le train, qui ne représente actuellement que 10 % des déplacements : c'est trop peu !

La France pratique les péages les plus élevés de l'Union européenne : ils sont plus de deux fois supérieurs à la moyenne. Est-ce lié au fait que l'État n'investit pas ?

Les investissements pour le doublement du fret ne sont pas réalisés. Le problème concerne-t-il le matériel ou les infrastructures ?

**M. Ronan Dantec.** – La question du développement du ferroviaire s'inscrit également dans un cadre européen, avec le *New Green Deal* et le paquet *Fit for 55*. Le ferroviaire est une des solutions pour atteindre nos objectifs. Quelles grandes mesures faudrait-il défendre au niveau européen ?

Les industriels du ferroviaire nous disent qu'il faut le faire entrer dans la taxonomie européenne pour avoir accès à des financements à des taux plus réduits. Qu'en pensez-vous ? Quelles priorités faudrait-il porter dans les discussions avec la Commission ?

**M. Hervé Gillé.** – Les grands enjeux du ferroviaire sont parfois percutés par certains choix politiques. Le Gouvernement a transmis au Conseil d'État une ordonnance relative à la relance des nouvelles LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax. Cette dernière vise surtout les relations avec l'Espagne et le développement du fret ferroviaire avec ce pays pour éviter la thrombose routière de la métropole bordelaise. Mais cela semble illusoire au regard du temps nécessaire pour la construction de la ligne, des investissements et des difficultés techniques pour franchir la frontière.

Cela aura inmanquablement un effet sur SNCF Réseau. Comment voyez-vous la relance de ce projet ? Il me semble impliquer un transfert de charges sur les régions. Or ce que les deux régions consacreront à la LGV, elles ne pourront pas le consacrer aux lignes secondaires...

**M. Bernard Roman.** – Madame Filleul, la situation du réseau dans la région Hauts-de-France est très mauvaise. Un besoin de travaux se fait sentir et le contrat de performance ne semble pas apporter de réponse suffisante. Je ne suis pas très optimiste quant à l'amélioration à court terme de la qualité du réseau, et donc de service, non pas pour les lignes structurantes, mais pour les lignes de desserte régionales, notamment dans le sud de la région. C'est la conséquence du retard d'investissements accumulé pendant 20 ans, qu'il est difficile de rattraper.

La région a eu le mérite d'être en pointe sur l'ouverture à la concurrence : elle a eu à affronter en premier la SNCF pour lui demander de lui fournir toutes les informations afin de pouvoir rédiger ses appels d'offres. La SNCF n'a pas répondu à ces demandes, que ce soit d'une manière volontaire, ou simplement parce qu'elle n'en avait pas les moyens en raison du découpage des lignes proposé. La région a alors saisi l'ART pour parvenir à un règlement du différend, car l'autorité dispose d'un pouvoir de sanction. Nous avons, dans une décision très détaillée, mis en demeure la SNCF de fournir les informations. La SNCF ne l'a pas fait et a déposé deux recours devant la Cour d'appel de Paris. Celui en référé a été rejeté. Celui au fond sera jugé en mars, mais les conclusions de l'avocat général vont dans le sens de notre position. Ce conflit a conduit la région à retarder d'un an l'ouverture à la concurrence, afin de permettre aux concurrents de répondre correctement aux appels d'offres. Bientôt, en mars, une jurisprudence existera. L'action de la région Sud a permis, quant à elle, de clarifier les règles concernant les transferts de personnels : la proposition de la SNCF relative au transfert d'ETP pour les lots ouverts à la concurrence était 35 % supérieure à notre estimation.

Le recours a conforté la position de l'ART. Ces conflits permettent de bâtir une jurisprudence qui sera bénéfique à l'avenir.

Nous n'avons aucune compétence sur le canal Seine-Nord Europe, même si je partage à titre personnel votre analyse.

Monsieur Jacquin, en ce qui concerne la programmation des investissements, dans notre proposition d'avis, que j'adresserai à votre président cet après-midi, nous proposons qu'une liste des investissements très précise soit annexée au contrat de performance, avec les financements afférents. On ne peut pas annoncer, en effet, des investissements sans prévoir les financements : c'est contraire à l'esprit d'un contrat, et finalement cela contraint SNCF Réseau à réduire encore ses investissements. SNCF Réseau est incapable de porter ses investissements de 2,8 à 3,8 milliards en un an, mais c'est tout à fait possible si la hausse est progressive sur plusieurs années.

Monsieur Marchand, notre action constitue un signal pour la SNCF. Il faut encore attendre le jugement de la Cour d'appel. Si la SNCF ne fournit pas les éléments demandés, nous saisissons la commission des sanctions de l'ART. Les sanctions peuvent être très lourdes, pouvant aller jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires de l'opérateur, 5 % en cas de récidive, voire l'interdiction de circuler sur le réseau. La commission, composée de magistrats, est indépendante du régulateur et jugera en droit.

M. Houllegatte, le transport combiné est l'un des grands perdants du manque de lisibilité et d'indicateurs. Sans un indicateur de bonus-malus, il est difficile de bien le faire fonctionner, car la différence entre le fret et le transport combiné, c'est que ce dernier a des horaires. Lorsqu'on livre un conteneur de primeurs par train, un camion l'attend sur le quai pour aller livrer les magasins dans la foulée. La ponctualité est donc essentielle, et nous avons besoin d'indicateurs très précis sur ce point.

Madame Prévile, les péages sont les plus élevés en Europe, car le modèle français fait payer le coût complet de l'infrastructure par les utilisateurs. L'État contribue à hauteur de 2 milliards d'euros par le biais d'une redevance d'accès. Les péages rapportent 6 milliards d'euros, cela représente 90 % des recettes de SNCF Réseau, contre 40 ou 50 % dans d'autres pays. On peut faire payer cher des péages – c'est un choix – à condition qu'ils s'accompagnent d'un service de qualité, qu'ils soient répartis avec justice et qu'ils ne soient pas un frein au développement du rail et du nombre de trains – avec des péages deux fois moins chers, le nombre de trains pourrait être plus élevé.

Monsieur Dantec, tout ce que l'on peut faire dans le cadre du *New Green Deal* permettra d'avancer. Vous avez évoqué une piste. On pourrait mentionner aussi le train à hydrogène, mais nous n'en sommes qu'aux balbutiements et il ne faut pas attendre le *New Green Deal* pour avancer.

**M. Ronan Dantec.** – Ne faut-il pas ouvrir la question de l'accès au financement, notamment de long terme, avec l'Union européenne ?

**M. Bernard Roman.** – Oui, mais cela relève de l'Agence des participations de l'État ou de Bercy. Nous disons : « Investissez, vous économiserez ! ». Si on réalise les 16 centres de commande centralisés, cela coûtera beaucoup moins cher que de faire fonctionner les 2 200 postes d'aiguillage qui existent à l'heure actuelle.

Monsieur Gillé, je vous rassure, il est impossible que ce soit SNCF Réseau qui finance les LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax. SNCF Réseau doit respecter des règles budgétaires et une règle d'or. Nous y veillons. Il faut éviter de reproduire les erreurs du passé où SNCF Réseau investissait massivement sur les lignes à grande vitesse en négligeant le reste du réseau. Cela nous a conduits à la situation invraisemblable dans laquelle nous sommes. Les parlementaires ont prévu une règle d'or, des ratios financiers précis, notamment de marge opérationnelle sur dette. Pour toutes les nouvelles lignes, SNCF Réseau pourra participer de manière limitée, mais ne pourra pas être le principal financeur. D'ailleurs la LGV Tours-Bordeaux est un partenariat public-privé et SNCF Réseau n'a pas participé au financement, mais je ne dis pas que c'est le modèle rêvé...

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci pour la clarté de vos propos et de vos réponses. Je précise que la version provisoire du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État peut être consultée sur Demeter.

**M. Bernard Roman.** – L'ART va transmettre au Parlement le projet d'avis dans les meilleurs délais.

*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](#).*

### **« L'ouverture du secteur ferroviaire, quel bilan ? » – Audition avec des nouveaux entrants (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 12 h 35.*

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

### **Audition de M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation**

**M. Jean-François Longeot, président.** – C'est avec un grand plaisir que nous recevons le ministre de l'agriculture et de l'alimentation pour échanger sur plusieurs dossiers qui intéressent au plus haut point notre commission. La dernière fois que vous êtes intervenu devant notre commission, c'était le 18 mai dernier, à l'occasion de l'examen du projet de loi « Climat et résilience ».

La semaine dernière, une table ronde a permis à notre commission de faire le point sur le bilan et les perspectives du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique. Nous avons ainsi exploré les enjeux liés à la raréfaction de la ressource en eau au cours des prochaines décennies et les solutions à envisager pour adapter notre modèle de gestion de l'eau, qui repose sur la concertation de tous les usagers.

En conclusion de cette séquence qui a duré neuf mois, le Premier ministre a notamment annoncé, au sein même de votre ministère, deux enveloppes de 100 millions

d'euros chacune : la première pour accompagner les agriculteurs et leur permettre d'acquérir des agroéquipements innovants permettant de réduire la consommation d'eau et la seconde pour adapter les pratiques agricoles afin de consommer moins d'eau, avec des variétés plus résistantes à la sécheresse, favoriser l'émergence d'ouvrages innovants pour stocker l'eau et de nouvelles techniques d'irrigation.

D'autres mesures ont également été annoncées, comme le renforcement du rôle des préfets dans le cadre des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) et la révision du décret du 23 juin 2021 pour la détermination du volume prélevable hors période d'étiage. Pouvez-vous dans un premier temps dresser un bilan de cet exercice qui a réuni plus de 1 400 acteurs et qui tire les conclusions opérationnelles pour l'agriculture du travail de réflexion amorcé par les deux séquences des Assises de l'eau ? Quel sera le calendrier de mise en œuvre des évolutions réglementaires – et éventuellement législatives – pour tenir compte des travaux du Varenne de l'eau ? En outre, quelle est la doctrine de votre ministère concernant les retenues d'eau et les nécessaires adaptations de notre système de production agricole au changement climatique, tout en assurant notre indispensable sécurité et souveraineté alimentaire ?

Cette audition nous offre également l'opportunité de vous interroger sur l'avancement des négociations sur le Pacte vert européen, dans le contexte de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Si ces négociations sont principalement menées par Barbara Pompili, ministre de la Transition écologique, que nous avons entendue il y a un mois sur le sujet, je relève que plusieurs dossiers stratégiques concernent les systèmes agricoles.

Je pense notamment au règlement européen relatif à la lutte contre la déforestation importée, qui vise à instaurer un devoir de diligence raisonnable pour les entreprises qui souhaitent mettre certains produits sur le marché de l'Union européenne, l'objectif étant de garantir que seuls des produits sans lien avec la déforestation sont autorisés sur ce marché. Plusieurs propositions sont débattues, notamment concernant l'extension du champ du règlement à d'autres produits de base, tels que l'hévéa, et la prise en compte de l'impact des productions concernées sur d'autres écosystèmes que les forêts, fragiles et riches en biodiversité, telles que les prairies et les zones humides. Peut-être pourrez-vous nous en dire plus sur l'avancée des négociations sur ce règlement, qui nous tient particulièrement à cœur : le Sénat avait largement complété la loi « Climat et résilience » sur son volet relatif à la lutte contre la déforestation importée.

Autre sujet pour l'agriculture dans ce Pacte vert : le règlement relatif aux puits de carbone naturels, qui prévoit l'atteinte en 2036 de la neutralité carbone pour les secteurs concernés par ce texte, ainsi que pour les émissions de l'agriculture hors CO<sub>2</sub>, liées à l'utilisation d'engrais et à l'élevage. La France est tenue par un devoir de réserve puisqu'elle préside le Conseil de l'Union européenne ; peut-être pouvez-vous toutefois nous donner des indications sur la teneur et l'avancée des débats à ce sujet ?

Je souhaiterais enfin profiter de votre présence pour aborder le sujet de la gestion des risques liés aux ammonitrates dans les ports, sur lequel notre commission s'investit depuis plusieurs semaines. Notre objectif est de publier un rapport en mars prochain, assorti de recommandations pour adapter ou renforcer notre législation, si cela s'avère nécessaire. Compte tenu des enjeux de prévention des risques liés au stockage de ces matières, nos réflexions portent également sur l'aval de la chaîne d'approvisionnement en ammonitrates, c'est-à-dire sur la gestion des risques au sein des coopératives et exploitations agricoles.

Vous venez de soumettre à la consultation publique un projet de décret visant à abaisser le seuil de déclaration des ammonitrates à haut dosage : ce seuil serait fixé à 150 tonnes, tous conditionnements confondus, contre 250 tonnes de vrac ou 500 tonnes de *big bags* actuellement. Cela a suscité de vives réactions de la part des acteurs de l'agriculture : quel regard portez-vous sur ce projet de décret et sur les inquiétudes qu'il suscite ?

**M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** – Nous devons tous avoir en tête une difficulté majeure du monde agricole : nous vivons le présent avec des conceptions d'hier. Nous avons oublié le cœur du débat de nos anciens : l'agriculture est là pour nourrir les peuples. Or c'est ce qu'il y a de plus important. Avec le changement climatique, l'Europe aura demain, plus encore qu'aujourd'hui, un rôle de bassin nourricier. N'oublions pas que le « printemps arabe » est né de la crise du pain en Tunisie. Avec les sécheresses de l'été dernier ou la crise des engrais, nous voyons combien nous ne devrions pas l'oublier. Le Sri Lanka a confondu moyens et finalités, et cela a amené une des crises alimentaires les plus graves qu'ait connue ce pays depuis longtemps.

Nous sommes entrés dans la troisième révolution agricole. La première, ce fut la mécanisation permise notamment par le plan Marshall ; la deuxième ce fut l'agrochimie. Depuis lors, l'ensemble des politiques publiques, toutes majorités confondues, ont été guidées par la réduction des effets de cette deuxième révolution agricole. On a d'abord appelé cela l'agriculture raisonnée, dans laquelle j'ai baigné pendant ma formation d'ingénieur agronome dans les années 2000. Aujourd'hui, on appelle cela l'agroécologie.

Il faut continuer à limiter ces effets ; mais une nouvelle histoire de l'agriculture est en train de se créer : cette troisième révolution agricole est celle du vivant, de la connaissance, du numérique, de la sélection variétale, de la génétique, du biocontrôle, de l'agrorobotique. Lorsqu'on parle de trouver des substituts aux désherbants, il n'est pas vrai que l'on convaincra nos concitoyens de prendre une binette et de désherber à la main. La seule solution est l'agrorobotique.

Il y a 48 heures, j'ai présenté à Colmar à nos partenaires ce formidable site de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) : l'une des plus grandes bibliothèques de sélection variétale. C'est en France qu'on est en train de déterminer les sélections variétales résistantes au mildiou : c'est ainsi qu'on avancera.

Dernière transformation immense : le changement climatique, qui nécessite adaptation et protection. Ne perdons pas de vue la finalité nourricière de l'agriculture et donc la souveraineté alimentaire ; acceptons que les moyens ne puissent plus être ceux du passé pour éviter que ne tombe l'épée de Damoclès du changement climatique.

Le changement climatique pose d'abord une question sur la ressource en l'eau. Avec le Varenne de l'eau, nous avons pris trois engagements. Le premier, c'est l'assurance-récolte et la couverture des risques. Hier soir jusqu'à tard dans la nuit, nous avons eu un débat de très bonne qualité sur le projet de loi afférent. Je suis convaincu que les deux assemblées pourront se mettre d'accord sur ce sujet en commission mixte paritaire (CMP).

Deuxième volet : l'adaptation de nos pratiques culturales ; c'est une responsabilité du monde agricole, d'autant plus que s'il veut justifier d'augmenter ses prélèvements d'eau, il doit démontrer que les pratiques agricoles optimisent cette denrée rare qu'est l'eau. Nous



avons investi dans ce domaine avec France relance et France 2030. Rien qu'en 2022, nous investirons 200 millions d'euros.

Juste un exemple : chacun se souvient du terrible épisode de gel. Certains agriculteurs avaient des matériels de protection : tours antigel, aspersion – tout cela doit être déployé partout. Mais ils auraient eu beau être à la disposition de tous, cela n'aurait pas suffi.

Troisième volet : le stockage et la gestion de l'eau. L'annonce du Premier ministre a été très claire. C'est précisément parce que ces sujets sont complexes, qu'il y a des conflits d'usage, qu'il faut les traiter. Nous sommes déterminés à avancer. Mais il faut, pour cela, que les cadres de discussions établis permettent *in fine* de prendre une décision. Des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) sont toujours en discussion depuis dix ou quinze ans. Une telle concertation ne peut pas durer aussi longtemps. Il faut donc revoir la circulaire de 2019 pour que le préfet puisse davantage encadrer le temps de discussion.

Les prélèvements d'eau doivent être sécurisés juridiquement. Le décret précité de 2021 était attendu depuis dix ans, car, en l'absence de règle du jeu claire, lorsqu'un préfet autorisait un prélèvement, celui-ci était attaqué neuf fois sur dix devant la justice administrative, avec des résultats parfois aberrants. Il s'avère qu'il faut aller encore plus loin, et c'est ce que nous avons annoncé ; il y aura le temps des consultations et de la validation, notamment si le décret doit être pris en Conseil d'État.

Deuxième élément : oui, il faut des retenues. Nous avons d'ores et déjà investi 13 millions d'euros dans l'optimisation des structures existantes – le curage des réserves est un sujet récurrent. Il faut continuer, créer de nouvelles structures là où c'est nécessaire et le faire avec une vision planificatrice. Nous avons travaillé avec les agences de bassin et les comités de bassin pour identifier, territoire par territoire, les dix projets les plus importants dans les dix à quinze prochaines années – car sur ce sujet, il nous faut travailler sur le temps long.

Il faut avancer sur la valorisation d'eaux qui ne sont pas réutilisées, comme les eaux usées. Cela n'est plus aujourd'hui un problème technique, mais d'acceptabilité et d'équation économique. Autre exemple qui me tient beaucoup à cœur et qui devrait occuper mes successeurs pendant une décennie : le changement climatique va engendrer de très fortes sécheresses l'été et de très fortes pluies en hiver et au début du printemps. Il y aura la même quantité d'eau, mais plus d'évapotranspiration, donc un bilan inférieur à celui d'aujourd'hui. Lorsque les nappes phréatiques sont pleines et que le sol est gorgé d'eau, tout mètre cube supplémentaire part à la mer. Il faut en prendre conscience, ce qui donnera plus de sérénité aux débats sur les conséquences d'un prélèvement sur l'étiage de la rivière. Il faudra trouver un consensus et identifier les solutions techniques ; dans le cas d'espèce, nous avons annoncé des expérimentations.

Vous m'interrogez sur les priorités françaises dans le Pacte vert européen – le *Green Deal*. Ce dernier est une vision politique, qui n'a pas encore été transcrite dans des textes législatifs. Cette vision doit se traduire avec pragmatisme : « il faut aller vers l'idéal en passant par le réel », comme aurait dit Jaurès.

Selon certains instituts indépendants, dont l'institut de la Commission européenne, son application telle quelle provoquerait une réduction de la production de 13 % et une augmentation des importations de 20 %, et deux tiers des émissions hors CO<sub>2</sub> qu'on

aurait réduites du fait de la politique agricole commune en Europe seraient importés du fait de l'augmentation des importations : on marche sur la tête !

Oui, le *Green Deal* est important, mais le rôle du Conseil des ministres de l'Union et du Parlement européen est de l'appliquer en prenant en compte la réalité.

L'une des priorités de la présidence française est d'arriver à la réciprocité des normes au niveau international. Je ne sais pas expliquer à un concitoyen qu'on peut importer des produits dont la production est interdite en Europe. Et je ne crois pas être le seul ! C'est un système qui dure depuis cinquante ans, notamment concernant les protéines, dont les États-Unis nous ont rendus totalement dépendants. Il faut y mettre fin *via* des clauses miroirs.

Il faut ainsi un règlement sur la déforestation. Vous vous souvenez de la théorie des avantages comparatifs, sur lequel on a tout fondé en matière agricole. Cet avantage peut prévaloir, mais pas s'il est fondé sur des externalités négatives environnementales, donc sur la destruction d'un bien commun, la forêt. Ce règlement interdira demain les produits issus de la déforestation importée.

Deuxième priorité : le carbone. J'ai réuni tous les ministres européens ces derniers jours. L'agriculture doit diminuer ses émissions de CO<sub>2</sub>, de méthane et de protoxyde d'azote, mais n'oublions pas que le sol agricole est le premier puits de carbone après le plancton marin – avant la forêt. On ne le sait pas suffisamment. Il faut prendre en considération le sol agricole et le sol forestier conjointement.

Nous serons demain à la croisée des chemins : soit l'Europe et les gouvernants disent aux agriculteurs et aux forestiers : nous allons vous imposer de réduire vos émissions grâce à une réglementation. Soit ils leur disent : dès lors que vous mettez en place une pratique culturale correcte, vous gagnerez des crédits carbone que vous pourrez vendre sur un marché.

C'est l'option à laquelle je crois profondément. Cela fait deux ans que nous y travaillons. L'entité France Carbon Agri a créé plus de 700 000 tonnes équivalent carbone de crédits carbone. Avec ma collègue Barbara Pompili, nous avons structuré l'offre en créant des labellisations sur des pratiques culturales sur l'agroforesterie, sur l'élevage, même sur les grandes cultures ; maintenant il nous faut structurer la demande. Pour vous donner un exemple, il y a dix jours, j'ai essayé de susciter l'intérêt vis-à-vis de certaines institutions comme la Caisse des dépôts, Action logement ou le Crédit Agricole ; j'ai annoncé qu'en 2022, le ministère que je pilote compenserait toutes ses émissions par l'achat de crédits carbone agricoles. Si le président Longeot pouvait faire en sorte qu'il en soit de même pour le Sénat, cela serait merveilleux – et cela aurait du sens pour la maison des territoires.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Monsieur le ministre, merci pour cette proposition que nous examinerons de près. Je vais donner la parole aux commissaires, pour qu'ils vous posent une première série de questions.

**M. Pascal Martin.** – Dans son propos liminaire, le président Longeot a rappelé que notre commission a récemment tenu une table ronde au sujet de la gestion des risques liés à la présence de nitrates d'ammonium dans les ports fluviaux et maritimes. J'ai deux questions à vous poser concernant la gestion des risques liés à ces ammonitrates dans le monde agricole.

Le projet de décret dont le président Longeot a parlé vise à abaisser le seuil de déclaration des ammonitrates à haut dosage à 150 tonnes au lieu de 250 tonnes pour le vrac, et 500 tonnes pour les *big bags*. Certains acteurs craignent que cette évolution ne conduise des coopératives et des exploitations agricoles à déporter les stocks vers d'autres sites, afin de ne pas dépasser les nouveaux seuils, ce qui pourrait accentuer les risques. Ces inquiétudes sont-elles fondées ?

Monsieur le ministre, avez-vous prévu de prendre d'autres mesures dans les prochains mois, pour réduire les risques liés aux ammonitrates à haut dosage, par exemple en renforçant la formation des agriculteurs à la gestion de ces risques, ou en diffusant un guide national des bonnes pratiques, qui détaillerait et préciserait de manière simple les règles de stockage ?

**Mme Martine Filleul.** – Je souhaite vous poser deux questions concernant également la prévention des risques liés aux ammonitrates.

La première concerne la dépendance de notre agriculture aux engrais azotés. Les ammonitrates représentent une part significative des émissions de gaz à effet de serre en France. La loi « Climat et résilience » définit une trajectoire de réduction des émissions de protoxyde d'azote du secteur agricole d'ici à 2030, et envisage l'institution d'une redevance sur l'usage des engrais azotés minéraux. D'autres pays comme le Danemark ou les États-Unis sont allés bien plus loin, en instaurant un système de taxation des engrais azotés.

Monsieur le ministre, comment améliorer la sobriété de notre agriculture et tenir, d'ici 2030, les objectifs d'une réduction de 13 % de nos émissions d'ammoniac par rapport à 2005, et d'une baisse de 15 % de nos émissions de protoxyde d'azote par rapport à 2015 ?

Ma deuxième question rejoint par certains aspects celles de Pascal Martin. Selon notre réglementation, le seuil de déclaration des ammonitrates à haut dosage est fixé à 250 tonnes, alors que des seuils inférieurs sont appliqués en Belgique ou en Allemagne. Votre projet de décret nous rapprocherait des seuils de nos voisins européens, ce qui est tout à fait positif au regard des enjeux de sécurité.

Cependant, le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) révèle que la réglementation applicable à l'usage en vrac des ammonitrates à haut dosage serait bien moins « draconienne », pour reprendre les termes du rapport, en France que dans d'autres pays comme l'Allemagne, l'Australie ou l'Irlande. Pourriez-vous nous fournir des éléments de droit comparé sur ce point, afin de nous éclairer sur les progrès éventuels que nous pourrions réaliser ?

**M. Philippe Tabarot.** – Le rapport dont a parlé Martine Filleul propose de renforcer la réglementation applicable aux stockages d'ammonitrates à haut dosage afin d'inciter les agriculteurs à privilégier les engrais à moyen dosage.

Or des acteurs du monde agricole nous ont alertés sur les risques qu'une restriction de l'usage des ammonitrates à haut dosage pourrait faire peser sur la souveraineté alimentaire de notre pays, puisque ces produits, à l'inverse des ammonitrates à moyen dosage, sont très majoritairement produits en France. Selon eux, cette restriction aurait pour effet d'augmenter les quantités de matières transportées sur nos routes, et donc les émissions polluantes. Ces inquiétudes vous semblent-elles fondées ?

Notre commission s'interroge notamment sur l'opportunité d'inciter à un usage plus conditionné des ammonitrates haut dosage, plutôt que de limiter purement et simplement leur usage. Votre projet de décret abaisse les seuils de déclaration pour les installations de stockage d'ammonitrates en mettant sur un pied d'égalité le vrac et les matières conditionnées. Ne pensez-vous pas que limiter l'abaissement du seuil de déclaration à 150 tonnes d'ammonitrates à haut dosage en vrac pourrait encourager les agriculteurs et les coopératives agricoles à privilégier les *big bags* ? Plus globalement, quel regard portez-vous sur l'idée d'interdire ou restreindre plus fortement l'usage des ammonitrates à haut dosage en vrac ?

**M. Éric Gold.** – Ma question porte sur la gouvernance des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). Les conclusions du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique ont fait réagir un certain nombre d'associations environnementales, qui craignent d'être mises à l'écart des discussions et des programmes d'action des PTGE.

Si la gouvernance doit être améliorée, il ne semble pas forcément souhaitable d'accélérer les concertations. Il est indispensable de prendre le temps de recueillir les données, et de rechercher un accord collectif. L'évolution de notre modèle agricole sous l'effet du changement climatique nécessite de renforcer les PTGE, en favorisant le dialogue et la concertation.

Comment les PTGE déclineront-ils concrètement les conclusions du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique dans les territoires ? Quelles orientations particulières seront données aux préfets ?

Par ailleurs, alors que l'on dit souvent que l'eau paye l'eau, qui doit payer la création de stockages d'eau ? Est-ce la solidarité nationale, la solidarité locale ou la solidarité des agriculteurs ?

**M. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** – Pour répondre aux questions posées par Pascal Martin, Martine Filleul et Philippe Tabarot, la gestion des stocks d'ammonitrate ne relève pas des compétences de mon ministère, puisque l'approche n'est pas agricole, mais relève de problématiques de sécurité. Je ne suis pas signataire de ce décret, et je ne peux pas vous donner les éléments de législation comparée que vous demandez.

En revanche, j'ai regardé le sujet de près. J'entends ce que vous avez dit tant sur les conséquences d'une distinction entre les produits en vrac et ceux qui ne sont pas stockés en vrac, que sur le risque de déport signalé par Pascal Martin. La consultation doit avoir lieu, et ces éléments doivent remonter par ce moyen. Aujourd'hui, aucun décret n'est signé, il y a simplement une consultation qui est organisée.

Monsieur le sénateur Martin, même si cela ne relève pas des compétences de mon ministère, renforcer la formation des agriculteurs et établir un guide de bonne pratique semble être à l'évidence une bonne idée. Mais le sujet des ammonitrates n'est pas nouveau : cela fait une soixantaine d'années que les agriculteurs gèrent et utilisent ces produits. Les forces de sécurité, et notamment les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), gèrent les questions de sécurité dans les territoires, et la concertation lancée a précisément pour but de faire remonter ces éléments.

Concernant notre dépendance vis-à-vis des importations de certaines formes d'engrais azotés, il y a trois usages de ces engrais : sur l'une, notre production est indépendante ; l'autre peut être substituée ; et nous ne sommes dépendants que sur la troisième forme.

Ma position est pragmatique. Les engrais sont la nourriture de la plante, et les débats deviennent parfois irrationnels. Sans engrais, il n'y a plus de production. Il y a une corrélation directe entre la quantité d'engrais et la croissance de la plante, même si à un moment un excès d'engrais ne sert plus à rien pour la plante. Il faut bien nourrir la plante au bon moment, mais nous ne pourrions jamais nous passer d'engrais, naturels, organiques ou chimiques. Une plante de culture se nourrit, il faut le rappeler.

Concernant la dépendance vis-à-vis des d'engrais, ces derniers mois, nous nous sommes entièrement mobilisés face à ce qui a été appelé la « crise de l'engrais », très forte cet été et cet automne. Au-delà du prix, qui reste un sujet fondamental, nous avons réussi à éviter une pénurie d'engrais en France et à régler les questions logistiques liées aux fournitures d'engrais, qui plus est dans la période du covid.

Si la situation a été compliquée en France, elle a été très compliquée dans d'autres pays européens ne disposant pas de nos capacités de production, et qui ont dû parfois fermer des sites de production d'engrais en raison de la hausse du prix du gaz. Nous avons eu une bonne récolte de céréales cette année en France, mais dans certains pays européens les récoltes ont été mauvaises du fait de la sécheresse. Si cela a été très compliqué pour certains pays européens, cela a été incroyablement compliqué pour d'autres pays dans le monde.

J'ai tapé du poing sur la table au niveau du Conseil européen et auprès de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) : on ne pourra pas dire, si nous connaissons une crise alimentaire l'année prochaine, que nous n'avons pas été prévenus. Les engrais sont nécessaires à la production. Il faut que tout le monde s'organise face au risque de la pénurie d'engrais.

En France, au-delà de la gestion de la crise conjoncturelle des engrais, de la question du prix et de l'accessibilité des engrais, nous devons utiliser les financements du plan France 2030 pour investir fortement dans nos capacités de production d'engrais permettant de moindres émissions de protoxyde d'azote.

S'il suffisait d'une taxe pour changer l'utilisation des engrais, cela se saurait. La flambée des prix des engrais est d'ailleurs probablement un très bon marqueur de leur importance. Dans les prochains mois, nous chercherons à évaluer les conséquences d'éventuelles taxes. Si une telle taxe avait été instaurée au moment où la loi « Climat et résilience » a été votée, elle aurait en réalité été cinq fois plus lourde pour les agriculteurs !

Je ne crois pas que les taxes fassent changer les pratiques. La loi a d'ailleurs non pas instauré une taxe, mais indiqué le chemin pour savoir s'il était pertinent d'établir une nouvelle taxe, et si le Parlement devait se positionner sur ce sujet.

Je pense que c'est par les pratiques culturales que l'on fait avancer les choses : pour gagner en autonomie, je crois beaucoup à la question des protéines, à celle des rotations de cultures, à l'utilisation d'engrais organiques. Je crois beaucoup plus à cet accompagnement qu'à l'idée qu'il suffirait de mettre en place une taxe sur les engrais azotés pour réduire leur utilisation.

Tout ce que l'on fait concernant les protéines, dans le cadre de la PAC et du plan Protéines, est fabuleux. Il faut qu'on produise davantage de protéines et qu'on plante davantage de haies dans notre pays, ce sont mes deux grandes marottes. Cela serait beaucoup plus efficace que de créer de nouvelles taxes.

Monsieur Gold, il faut avoir de la détermination concernant la création de stockages d'eau. Sur la gouvernance des PTGE, il faut faire en sorte que la concertation ne dure pas quinze ans. Par une circulaire de 2019, le Premier ministre a annoncé un renforcement du poids du préfet, qui peut limiter dans le temps la concertation.

Enfin, concernant le financement local des PTGE, je suis convaincu que l'État peut aider. Le plan de relance y a tout d'abord consacré 30 millions d'euros, et nous venons d'annoncer une deuxième aide de 13 millions d'euros – d'autres aides seront annoncées dans le cadre du plan France 2030. Mais en définitive, un projet territorial est toujours porté par les acteurs du territoire, et non par l'État, qui doit avoir une vision, planifier, faciliter, financer, permettre d'accélérer les réalisations. Mais ce sont les acteurs du territoire, à l'échelle tant des régions que des échelons plus locaux, qui doivent se réunir, discuter, et se mettre d'accord pour initier le projet.

**M. Frédéric Marchand.** – Monsieur le Ministre, vous avez évoqué dans votre intervention liminaire le sujet de la déforestation importée, qui est étroitement lié à l'importation de protéines. Depuis le début des années 1960, l'accord préférentiel entre l'Europe et les États-Unis avait conduit la France à privilégier la production d'amidon, alors que l'Amérique, les États-Unis, mais également le Brésil, nous procurait des protéines végétales.

Non seulement cet accord a vieilli, mais il a surtout participé à la déforestation de la forêt amazonienne, qui s'accélère depuis l'arrivée au pouvoir du président Bolsonaro. L'année dernière, le « poumon vert » de la planète a perdu une surface équivalente à celle de l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais.

Pour mettre fin aux importations de soja sud-américain, qui reviennent à importer de la déforestation, une stratégie est menée au niveau de l'Union européenne, dont vous êtes au nom de la France le fer de lance. Il y a un an, vous aviez annoncé la création d'un plan Protéines et d'une stratégie nationale à 10 ans pour les protéines végétales, doté de 100 millions d'euros. Un an plus tard, pouvez-vous établir un point d'étape, pour que nous sachions si la trajectoire fixée est bien respectée ?

**M. Pierre Médevielle.** – J'ai l'intime conviction qu'avec tous les organismes de la filière agricole, nous devons être les acteurs de cette troisième révolution agricole, à condition d'abandonner quelques tabous.

La proposition de résolution déposée par le président Longeot et notre collègue Jean-Pierre Moga sur le développement de l'agrivoltaïsme ouvre des perspectives qui ne sont pas révolutionnaires – il y a longtemps que les Espagnols savent élever les moutons sous les panneaux solaires –, mais qui permettent de concilier les deux impératifs de l'économie des terres agricoles et de l'équilibre de notre mix énergétique. Nous devons également prendre en compte les revenus des agriculteurs, qui demeurent fragiles.

Le 21 février prochain, en compagnie des deux sénateurs auteurs de la proposition de résolution, je visiterai un projet de grande culture, qui a rencontré de nombreuses

difficultés, en particulier pour être accepté par la direction départementale des territoires (DDT). Le préfet d'Occitanie, Étienne Guyot, m'a dit qu'il serait présent ou que ses services seraient représentés. Cela me semble important, car l'agrivoltaïsme ouvre de nouvelles voies. Le changement climatique rend délicate la maturation des céréales dans le sud de la France, car les épis brûlent avant maturation. Comment peut-on sensibiliser les préfets et les DDT afin qu'ils facilitent davantage la réalisation de projets pilotes, dont nous avons besoin ?

Je ne comprends toujours pas comment la Commission européenne a pu voter le Pacte vert sans attendre les résultats de son bureau d'étude. Faut-il profiter de la présidence française de l'Union européenne pour remédier à cela, et remettre les choses à leur place ?

**M. Hervé Gillé.** – Je voudrais revenir sur le pilotage par les préfets des PTGE. Vous parliez de limiter dans le temps les concertations qui seraient trop longues, mais sur le terrain, en liaison avec les collectivités territoriales, cette volonté n'est pas toujours très bien vécue.

Par ailleurs, la gouvernance de la construction des barrages de Sivens et de Caussade, dans le Lot-et-Garonne, était pilotée par les services de l'État, en contradiction avec les positions des collectivités territoriales et des élus locaux. Cela s'est mal passé ! Il va falloir trouver une position d'équilibre concernant les PTGE. Nous comprenons l'intérêt de mener une concertation de qualité, mais attention à ne pas provoquer le décrochage des parties prenantes locales.

Concernant l'affirmation du rôle des préfets, la loi dite « 3DS » prévoit également d'élargir le rôle des préfets dans la gouvernance des agences de l'eau. De manière globale, le rôle des préfets est affirmé par rapport à celui des collectivités territoriales. Les conseils d'administration des agences étaient parfois présidés par des préfets, mais parfois par d'autres acteurs.

Quelle est votre vision de la gouvernance de l'eau ? J'imagine que les comités de bassins resteront toujours présidés par des élus, mais il y a toujours un sujet au niveau de cette affirmation préfectorale.

Enfin, quand on voit les orientations du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique et de la loi « 3DS », on s'interroge sur les contractualisations avec les régions. Le Varenne de l'eau contient des orientations concernant les filières agricoles et professionnelles, mais qu'en est-il de la volonté d'une contractualisation de qualité avec les régions, sur un certain nombre d'objectifs développés par le Varenne de l'eau ?

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Le dispositif des paiements pour services environnementaux (PSE) constitue un outil technique innovant au service de la transition écologique. Son référentiel couvre, non seulement la protection des sols, la biodiversité et la protection des paysages, mais aussi la préservation de la qualité de l'eau et, parfois, son stockage, ainsi que le stockage du CO<sub>2</sub>. En fin de compte, les PSE permettent de rétribuer les externalités positives d'une activité principale qui, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, consiste à nourrir les gens.

Mes questions sont simples : quel bilan dressez-vous des PSE et quelles sont leurs perspectives de développement ? À l'inverse, n'avez-vous pas peur avec le dispositif des crédits carbone de détourner les agriculteurs de leur activité principale, ce qui se produit

parfois à la marge avec les méthaniseurs pour ce qui concerne la production énergétique, et, ainsi, de les transformer en quelque sorte en *traders* en crédits carbone ?

**M. Louis-Jean de Nicolay.** – Ma question porte sur la plantation des haies. Aujourd’hui tout le monde se mêle de ce sujet, qu’il s’agisse de l’État, des régions, des départements, des communautés de communes, que ce soit ou non dans les contrats de relance et de transition écologique. Il conviendrait d’organiser un peu tout cela dans le cadre des nouveaux plans de soutien à la plantation de haies, car les dossiers sont de plus en plus complexes à gérer.

Concernant la captation du carbone, entendez-vous vraiment en faire une politique publique, une politique administrée par l’État, ou n’y a-t-il pas là une nouvelle économie, un marché qui se crée comme dans d’autres pays ? En Belgique, pays que je connais particulièrement bien, ce sont essentiellement les entreprises privées qui aident les agriculteurs à trouver des solutions pour capter davantage de carbone.

**M. Rémy Pointereau.** – Ma première question concerne la balance commerciale de notre pays. Les chiffres sont évocateurs : nous avons perdu deux tiers de notre excédent commercial agricole en une douzaine d’années. Comment les choses vont-elles évoluer selon vous ? On sait que les aléas climatiques entraînent une baisse de la production ; notre production agricole souffre aussi d’un manque de recherche technologique sur les variétés. Comment comptez-vous agir pour relever ce défi ?

La meilleure assurance contre le risque climatique aujourd’hui, c’est évidemment la ressource en eau et l’irrigation. Vous avez parlé de réserves de substitution : il faut toujours beaucoup de temps pour les constituer et les procédures sont souvent très compliquées, sans compter qu’elles mobilisent de nombreux opposants. Au-delà des déclarations d’intention, comment envisagez-vous d’avancer sur ce dossier ?

Ma seconde question concerne la captation carbone. Je vous alerte sur l’existence de nombreuses entreprises étrangères qui sont à la recherche de terres agricoles pour y implanter des plantations et des forêts, notamment dans mon département, et ce pour profiter des crédits carbone. Qu’en pensez-vous ? Ne risquons-nous pas de livrer nos réserves de carbone à des pays tiers européens et de nous priver ainsi d’une activité que nous pourrions exercer nous-mêmes ?

**M. Julien Denormandie, ministre.** – Monsieur le sénateur Marchand, votre question est fondamentale. Lorsque la PAC a été créée, les Américains ne s’y sont pas opposés, mais, en contrepartie, ils ont demandé aux Européens de rester dépendants de leurs diverses productions de protéines, ce qui est le cas depuis lors. Les accords commerciaux, comme ceux qui ont été signés dans le cadre du cycle de Doha, ou l’Accord sur l’agriculture du cycle d’Uruguay (*the Uruguay Round Agreement on Agriculture*), ont consacré cette situation au point que, lorsque l’Europe a tenté de changer véritablement de politique et de reconquérir sa souveraineté protéique, comme a réussi à le faire le Président de la République pour la France à travers la mise en place d’un plan Protéines doté de 120 millions d’euros, cela s’est révélé très difficile.

Au niveau européen, la nouvelle politique agricole commune devrait soutenir la production de protéines, mais il faut bien comprendre qu’il a parfois été très compliqué de traduire cette ambition dans les faits, notamment parce que les aides auxquelles on voulait recourir ne convenaient pas. En réalité, c’est la France qui a réussi à faire bouger les lignes.



À l'échelon national, au travers du plan de relance, nous consacrons 120 millions d'euros à cette politique : nous avons d'ores et déjà soutenu 6 200 projets, et 56 projets au titre de la structuration des filières. L'effort est donc très significatif. Au total, plus de 75 millions d'euros seront dédiés aux équipements, plus de 50 millions d'euros à la structuration des filières. Cette action se poursuivra dans le cadre du plan France 2030 : de mémoire, une nouvelle ligne de crédits de 30 millions d'euros a déjà été ouverte pour promouvoir la recherche en protéines. Pour moi, il s'agit d'un marqueur absolument crucial de notre politique.

Monsieur le sénateur Médevielle, vous m'interrogez, d'une part, sur les *New Breeding Techniques* (NBT) et, d'autre part, sur l'agrivoltaïsme.

À titre personnel, je crois totalement aux NBT. Simplement, comme l'écrivait Rabelais, « Science sans conscience n'est que ruine de l'âme ». Autrement dit, il s'agit d'un progrès, mais il faut mettre en place cette technologie de manière convenable, notamment en recourant à la sélection variétale. Si cette sélection accélérée est destinée à créer des plantes résistantes à des maladies liées au changement climatique et permet d'utiliser moins de produits phytosanitaires, je ne comprends pas pourquoi tout le monde ne se dit pas que cette technologie est intéressante. À l'inverse, si c'est pour produire une plante qui résiste aux produits phytosanitaires, cela n'a aucun sens.

En tous les cas, je vous informe que l'Europe a pris une position très proche de celle de la France. Nous attendons encore la nouvelle réglementation sur les NBT, mais je peux vous dire que la vision politique de la Commission européenne est conforme à celle de notre pays.

Je vous rejoins également sur l'agrivoltaïsme. Il faut faire en sorte de clarifier cette notion, ainsi que celle de « terre agricole ». L'agrivoltaïsme est un système qui repose sur la synergie entre production d'électricité photovoltaïque et activité agricole, c'est-à-dire qu'il donne davantage de valeur à cette activité. Il ne s'agit pas, vous l'avez compris, de placer des panneaux à un, deux ou trois mètres au-dessus de deux poules et de trois lapins !

Pour que l'agrivoltaïsme devienne une très belle opportunité, il faut en retenir une définition très claire, faire en sorte qu'elle soit reprise dans le cadre des appels d'offres de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et de ceux de l'Agence de la transition écologique (Ademe), et l'introduire à terme dans le droit de l'urbanisme en vue de sa planification territoriale.

Enfin, sur la nécessaire évaluation de la Commission européenne, je partage les propos qui ont été tenus. Cela étant, il est déjà convenu, puisque l'on a fait adopter une position commune du Parlement et du Conseil, que la Commission devra publier des études et produire une évaluation de sa vision du Pacte vert avant que les textes soient votés.

Monsieur le sénateur Gillé, il faut veiller à ce que tout se passe bien dans le cadre des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE), faute de quoi nous finirons par nous retrouver dans une impasse. Les PTGE représentent l'aboutissement de tout un processus qui a duré plusieurs décennies et qui a consisté à trouver le cadre de concertation le plus approprié sur ces sujets difficiles.

Il faut que la concertation soit menée à bien, et pour ce faire il faut que les règles soient bien définies. Pour que tout se déroule correctement, il faut offrir la possibilité à une autorité, en l'occurrence le préfet, de circonscrire la phase de concertation dans le temps ; de même, après la phase de concertation, une fois que les décisions ont été prises, il faut les faire

appliquer de manière très stricte. On ne peut pas admettre que certains continuent de s'opposer aux choix décidés démocratiquement, et c'est évidemment le rôle du préfet, en tant que dépositaire de l'ordre public, de les faire respecter.

Cela étant, je préfère insister sur le rôle que joue le préfet dans le cadre de la concertation, celui de tout faire pour fixer un cap et faire aboutir la concertation dans des délais raisonnables.

Je partage pleinement vos propos, Monsieur Gillé, sur les projets de gouvernance et la contractualisation de l'État avec les régions. D'ailleurs, lors du Varenne de l'eau, l'État a signé deux premiers contrats avec les régions. Je le redis, un projet ne peut pas aboutir s'il n'est pas porté au niveau local, en l'occurrence, s'agissant de l'eau, par les régions, au vu de leurs compétences en matière économique.

Monsieur Pointereau, vous avez également abordé la question de l'eau. Permettez-moi de dresser un bilan de ce que nous avons fait dans ce domaine : cela faisait dix ans que l'on parlait d'un décret relatif à la gestion quantitative de la ressource en eau et personne n'avait osé le prendre. Personne ! Le Gouvernement, lui, l'a pris en juin 2021 et il va même certainement aller encore plus loin en le révisant à la suite des conclusions du Varenne.

Notre ministère investit déjà 30 millions d'euros dans les infrastructures d'eau à travers le plan France Relance. Pour un certain nombre de projets, l'État est venu se substituer aux collectivités. Je pense à un exemple précis, assez emblématique, d'une collectivité qui, à l'approche des élections, a préféré se retirer pour garder ses financements. Je suis donc très favorable à la contractualisation, mais elle n'est possible et efficace, je le répète, que s'il existe une volonté politique forte au niveau local.

Par ailleurs, l'État n'est pas loin d'avoir engagé plusieurs centaines de millions d'euros dans les matériaux de protection, d'irrigation et d'adaptation au changement climatique.

Enfin, le troisième volet de réflexion du Varenne de l'eau sur les PGTE et l'utilisation de l'eau correspond à une dynamique très forte. Ce ne sont pas des paroles en l'air : il s'agit d'argent qui a déjà été dépensé, de décisions réglementaires qui ont déjà été prises, ou qui ont été annoncées et devraient se concrétiser prochainement.

J'y insiste, le rôle de l'État est de créer un cadre favorable, d'accompagner et d'investir, mais aucun projet ne peut aboutir sans une volonté politique forte localement : il faut donc du courage à tous les étages !

Monsieur le sénateur Houllégatte, je ne pense pas du tout que les crédits carbone vont détourner les agriculteurs de leur vocation. Je vais tenir un raisonnement vraiment très sommaire : pour moi, un agriculteur est un entrepreneur du vivant qui nourrit le peuple. Il doit donc gagner sa vie, et son activité doit être bénéfique, d'abord pour lui et sa vie de famille et, ensuite, pour la Nation et les transitions.

Le système des crédits carbone est tout simple : un agriculteur est rémunéré dès lors que sa pratique culturale permet de stocker du CO<sub>2</sub> et est bénéfique pour l'environnement. Cette rémunération lui est versée par le marché, par des investisseurs notamment privés, monsieur le sénateur de Nicolaÿ, et pas seulement via une subvention du ministère de l'agriculture ou de l'environnement, comme c'est le cas par exemple pour les PSE, dans lesquels je crois beaucoup par ailleurs.

Dans ce domaine, je ne défends pas une vision mercantile ; je plaide simplement pour une approche pragmatique.

Cela étant, nous allons devoir relever un véritable défi au niveau européen, car le coût des crédits carbone européens est beaucoup plus élevé que celui des crédits carbone sud-américains, en raison d'une différence de référentiel : 35 euros environ contre 5 à 8 euros. Dans ces conditions, comment convaincre le marché, public ou privé, d'investir en Europe alors que c'est moins cher ailleurs ?

Monsieur Pointereau, vous avez évoqué le déficit de notre balance commerciale ; en fait, l'enjeu est avant tout d'accroître notre compétitivité, car c'est de cela qu'il s'agit, d'abord la compétitivité-coût, mais aussi la compétitivité hors coût, c'est-à-dire la qualité.

**M. Joël Bigot.** – Vous nous avez dit, monsieur le ministre, que l'agriculture devait être nourricière et que nous avons perdu de vue cet élément fondateur.

L'agriculture évolue, c'est une évidence. Je suis moi-même élu dans un département agricole où l'on trouve beaucoup de polycultures, avec beaucoup d'établissements d'enseignement supérieur spécialisés dans l'horticulture. Vous avez indiqué tout à l'heure qu'il faudrait tendre vers une sélection variétale, notamment des plants. Les agriculteurs ne doivent-ils pas craindre une standardisation de l'offre, qui viendrait quelque peu réduire la diversité de ce l'on peut consommer dans ce pays ?

De votre point de vue, plusieurs sortes d'agriculture peuvent-elles cohabiter, par exemple une agriculture reposant sur un modèle extensif et d'autres types d'agriculture préservant davantage la qualité variétale des plants et, donc, la qualité de la nourriture ?

**M. Julien Denormandie, ministre.** – Il est vrai qu'il existe différents types d'agriculture ; seulement, à titre personnel, je défends tout autant – c'est d'ailleurs une critique que l'on m'adresse – l'agriculture biologique que l'agriculture de conservation, celle qui capte du carbone, l'agriculture à haute valeur environnementale et l'agriculture conventionnelle, qui privilégie la diversification des productions au travers des rotations.

J'ai le sentiment, pour avoir des échanges réguliers avec un certain nombre d'experts, notamment ceux de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), que la diversité génomique des principaux cépages est aujourd'hui assez faible, autrement dit qu'il existe déjà, de fait, une forme d'uniformisation. C'est d'ailleurs l'immense force de l'Inrae d'entretenir la diversité génomique par la sélection variétale en ne cessant jamais de faire des croisements, en vue notamment de lutter contre telle ou telle maladie.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous vous remercions pour cet éclairage, monsieur le ministre, et pour la qualité de 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](#).*

*La réunion est close à 17 h 20.*



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

**Mercredi 9 février 2022**

*La réunion est close à 9 h 35.*

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

### **Projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinons aujourd'hui le rapport de notre collègue Béatrice Gosselin sur le projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites, adopté à l'Assemblée nationale le 25 janvier dernier, après engagement de la procédure accélérée.

**Mme Béatrice Gosselin, rapporteur.** – Le texte que nous examinons ce matin vise à faire sortir des collections publiques quinze œuvres d'art, afin qu'elles puissent être rendues, d'ici à un an, aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites pendant la période du nazisme.

Même si les enjeux de restitution ne nous sont pas inconnus, ce texte se distingue des précédentes lois de restitution par deux aspects. D'une part, la restitution a pour motif la spoliation artistique dont ont été victimes des juifs pendant la période nazie ; d'autre part, les bénéficiaires de ces restitutions ne sont pas des États, mais des personnes physiques, à savoir les familles ou ayants droit des victimes.

Trois des quatre articles du projet de loi restituent aux ayants droit de leurs propriétaires légitimes des œuvres qui se sont révélées, postérieurement à leur entrée dans les collections publiques – qu'il s'agisse de musées nationaux ou de musées appartenant à des collectivités territoriales – être des œuvres spoliées.

Le parcours de ces œuvres a fait l'objet de recherches minutieuses de la part du ministère de la culture et des musées qui les conservent pour s'assurer que les tableaux en question correspondaient bien aux tableaux réclamés.

L'article 1<sup>er</sup> restitue aux ayants droit de Nora Stiasny le tableau de Gustav Klimt *Rosiers sous les arbres*, acquis auprès d'une galerie suisse par l'État français en 1980 et conservé au musée d'Orsay.

À l'origine, les héritiers de Nora Stiasny pensaient que le bien spolié à leur aïeule était le tableau intitulé *Pommier II* conservé au musée du Belvédère de Vienne, obtenant en 2001 sa restitution par les autorités autrichiennes, mais des doutes subsistaient. Les recherches archivistiques se sont donc poursuivies et ont fini par démontrer que le tableau qui avait été vendu à vil prix pour subsister par Nora Stiasny en août 1938 à Vienne, quelques mois après l'Anschluss et le début des persécutions antisémites, était en fait celui conservé au musée d'Orsay.

L'article 3 restitue à l'ayant droit de Georges Bernheim le tableau de Maurice Utrillo *Carrefour à Sannois*, acquis par la ville de Sannois pour son musée Utrillo-Valadon au cours d'une vente aux enchères organisée en 2004 par Sotheby's.

Cette œuvre s'avère avoir été volée au domicile du marchand d'art Georges Bernheim par le service allemand de pillage, l'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR), en 1940. Le conseil municipal de la ville de Sannois s'est déjà prononcé en 2018 en faveur de cette restitution à l'unanimité de ses membres et attend impatiemment l'adoption de ce projet de loi pour qu'elle soit effective.

L'article 4 vise à restituer aux ayants droit de David Cender le tableau de Marc Chagall *Le Père*, conservé dans les collections du Musée national d'art moderne et exposé au musée d'art et d'histoire du judaïsme dans le cadre d'un dépôt.

Le parcours de cette œuvre est tout à fait particulier, puisque les recherches ont montré qu'elle avait été volée en Pologne après l'internement de son propriétaire dans le ghetto de Lodz en 1940. Pourtant, jamais le Musée national d'art moderne n'aurait pu soupçonner qu'il s'agissait d'une œuvre spoliée, dans la mesure où elle est entrée dans ses collections en 1988 par dation en paiement des droits de succession de l'artiste. Il est difficile de comprendre les conditions dans lesquelles elle s'est à nouveau retrouvée en la possession de Marc Chagall à compter des années 1950. L'hypothèse à laquelle en sont arrivés le ministère de la culture, le Musée national d'art moderne et le comité Marc Chagall, c'est qu'elle aurait pu faire partie de celles qui lui ont été dérobées dans son atelier parisien pendant la Première Guerre mondiale, alors qu'il était reparti en Russie. N'ayant pas déclaré ce vol à son retour en France dans les années 1920, il aurait cherché à en racheter certaines, parmi lesquelles ce tableau, le seul qu'il ait peint représentant son père.

Il est à noter que cet article ne figurait pas dans le projet de loi initialement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale par le Gouvernement le 3 novembre dernier. L'instruction de la demande de restitution, présentée en septembre 2020 par les ayants droit, s'est achevée il y a seulement quelques semaines. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a introduit cet article par voie d'amendement lors de l'examen en commission en première lecture à l'Assemblée nationale.

L'article 2 se distingue des trois autres articles, puisqu'il vise, non à restituer, mais à remettre aux ayants droit d'Armand Dorville douze œuvres que l'État avait achetées au cours de la vente aux enchères organisée à Nice en 1942 par sa famille pour disperser une partie de sa collection après son décès.

Pourquoi cette distinction sémantique ? Cet article suit une recommandation de mai dernier de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), qui a estimé que, même si la vente de 1942 n'avait pas revêtu un caractère spoliateur, l'État aurait dû s'abstenir d'y enchérir parce que le conservateur l'ayant représenté avait eu connaissance des mesures d'aryanisation intervenues après son lancement, notamment la nomination d'un administrateur provisoire chargé de gérer le produit de la vente. Elle a donc préconisé que les œuvres que l'État avait acquises et qui sont aujourd'hui présentées au musée du Louvre et au musée de Compiègne, soient rendues aux ayants droit pour des motifs d'équité.

L'utilisation du terme « restitution » serait impropre, mais cet article conserve les mêmes effets que les trois autres : la sortie des œuvres des collections publiques et le transfert de leur propriété aux ayants droit.

Pourquoi une loi est-elle nécessaire pour restituer ces œuvres ? Ce ne sont pourtant pas les premières œuvres spoliées aux juifs restituées par la France. La restitution d'œuvres spoliées conservées dans les collections publiques peut emprunter trois voies.

La première concerne les œuvres inventoriées « Musées Nationaux Récupération » (MNR), rapportées d'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale. Ces œuvres n'appartiennent pas au patrimoine de l'État : elles ont seulement été placées sous la garde temporaire de musées nationaux ou de musées territoriaux, dans l'attente de leur restitution à leurs propriétaires. Elles sont donc facilement restituables. Depuis la création de ce statut en 1950, 178 restitutions d'œuvres MNR sont déjà intervenues, dont trois la semaine dernière. Mais cette voie n'est pas applicable aux œuvres concernées par le projet de loi, qui ne sont pas des MNR.

La deuxième voie est judiciaire. Une ordonnance du 21 avril 1945, toujours applicable, frappe de nullité tout acte de spoliation commis en France par l'occupant ou par le régime de Vichy et prévoit la restitution des biens considérés au propriétaire originellement dépossédé, même si le bien a changé de main plusieurs fois par la suite, les acquéreurs successifs étant considérés comme « possesseurs de mauvaise foi ».

Sur le fondement de cette ordonnance, le juge peut ordonner, à la demande des ayants droit, la restitution d'une œuvre appartenant aux collections publiques, sa décision ayant pour effet d'annuler son entrée dans les collections. C'est ce qui s'est produit en 2020 lorsque le musée d'art moderne de Troyes et le musée Cantini de Marseille ont été condamnés à restituer aux héritiers de René Gimpel trois tableaux d'André Derain.

Il faut d'ailleurs savoir qu'une action en justice a été formée par les ayants droit d'Armand Dorville en juillet dernier pour obtenir l'annulation des acquisitions résultant de la vente aux enchères de 1942. Cette affaire n'a pas encore été jugée.

En revanche, cette voie judiciaire n'aurait pas pu être empruntée par les ayants droit de Nora Stiasny ou de David Cender, dans la mesure où l'ordonnance du 21 avril 1945 n'est applicable que pour les spoliations intervenues sur le sol français. En outre, en termes d'image, il est sans doute préférable que l'initiative de la restitution résulte de l'État et non d'une décision de justice, dès lors que la spoliation est avérée ou que le retour du bien se justifie pour des motifs légitimes.

La troisième voie possible de restitution consiste à obtenir l'autorisation du législateur. C'est la voie qui a été retenue pour rendre les quinze œuvres concernées par ce projet de loi, parce qu'à la différence des MNR, elles appartiennent aux collections publiques et sont, à ce titre, inaliénables. Il faut donc une autorisation du législateur pour les faire sortir des collections, le principe d'inaliénabilité des collections étant de valeur législative.

Peut-être certains d'entre vous s'étonnent-ils, comme moi, qu'il ait fallu attendre plus de soixante-dix ans après les faits pour qu'un texte de ce type soit examiné par le Parlement. Plusieurs facteurs l'expliquent.

D'une part, la réparation des spoliations est un enjeu qui a quitté le devant de la scène entre les années 1950 et le milieu des années 1990. Le climat international de l'époque, avec la Guerre froide, y a sans doute contribué. La manière dont les conservateurs concevaient alors leur mission a pu également jouer un rôle : ils avaient surtout à cœur – et il est difficile de le leur reprocher – de transmettre les collections dont ils étaient les gardiens.

On constate d'ailleurs que cet enjeu est beaucoup plus fort pour les personnes de confession juive à compter de la troisième génération après la Shoah que pour les générations qui les ont précédées. Peut-être la mémoire était-elle encore trop douloureuse, tandis que, pour les générations actuelles, le combat pour la restitution représente une quête identitaire fondamentale.

Par ailleurs, il convient de réaliser à quel point le niveau des connaissances a considérablement progressé au cours des vingt dernières années : les archives publiques se sont ouvertes et sont devenues plus accessibles grâce aux progrès permis par la numérisation, de nombreuses bases de données ont vu le jour, les États ont accru leur coopération dans ce domaine et se sont mis à échanger des informations et les travaux de recherche scientifique se sont multipliés. Un exemple : le répertoire des acteurs du marché de l'art en France sous l'Occupation, projet lancé en 2016 par l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) en coopération avec l'Allemagne, pour mettre au jour les trajectoires des hommes et des œuvres pendant cette période et ainsi faciliter l'identification des œuvres spoliées. Les premières notices ont été mises en ligne il y a quelques semaines et seront, à terme, accessibles en français, en allemand et en anglais. Les acteurs privés eux-mêmes ont évolué : ils acceptent de plus en plus d'ouvrir leurs archives, même si ce mouvement reste encore timide ; les maisons de vente se mettent à faire des recherches sur les œuvres qu'elles proposent à la vente pour s'assurer qu'elles ne sont pas entachées d'une suspicion de spoliation.

Tous ces progrès ont contribué à la prise de conscience que certaines des œuvres appartenant aux collections publiques peuvent constituer des œuvres spoliées et que le travail d'identification ne doit donc pas se limiter aux seules œuvres MNR. Mais, cette prise de conscience est récente.

Pourquoi est-il important que nous votions ce texte ?

Même si les spoliations artistiques ne représentent qu'une part minoritaire des spoliations dont ont été victimes les juifs pendant la période nazie – environ 10 % des spoliations selon la CIVS –, elles ont été, quelle que soit la forme qu'elles aient pu prendre – vol, pillage, confiscation, vente sous la contrainte –, l'un des volets de la politique d'anéantissement des juifs d'Europe conduite par le régime nazi. Sans en être l'instigateur, le régime de Vichy a également collaboré à ces crimes de manière active.

Jusqu'ici, leur réparation est restée incomplète. Non seulement l'ensemble des œuvres spoliées n'a pas été récupéré après-guerre, mais l'ensemble des œuvres récupérées n'a pas été restitué. Sur un total d'environ 61 000 œuvres récupérées, 45 500 ont pu être rendues par la Commission de récupération artistique immédiatement après la guerre, 2 000 furent classées comme MNR et 13 500 furent vendues par le service des Domaines, avec le risque de refaire surface à tout moment.

Je considère donc que ce projet de loi revêt une portée majeure du point de vue de la reconnaissance et de la réparation de la Shoah.

J'ai été marquée par les propos d'Emmanuelle Polack, historienne de l'art, que nous avons entendue la semaine dernière et qui a décrit ces œuvres comme des « témoins silencieux » des crimes qui avaient été commis, susceptibles de prendre le relais des derniers témoins de la Shoah à mesure qu'ils disparaissent. Ces œuvres sont bien plus que de simples objets matériels. C'est une part de l'identité, de la mémoire et de la dignité de ces hommes et de ces femmes victimes de la barbarie nazie que l'on restitue ; c'est une reconnaissance



symbolique de la spoliation et des crimes dont ils ont été victimes. D'où l'importance de ce processus, à la fois pour les familles, mais aussi pour la collectivité nationale, dans son ensemble.

Ce projet de loi vient, en quelque sorte, prolonger la reconnaissance par le Président de la République, Jacques Chirac, le 16 juillet 1995, de la responsabilité de l'État français dans la déportation des juifs de France. Il reconnaît la nécessité de réparer des spoliations dont le régime de Vichy s'est aussi rendu coupable.

Plusieurs des personnes auditionnées ont estimé que ce texte pourrait marquer un tournant dans l'appréhension par la France de l'enjeu des restitutions de biens spoliés. Je crois en tout cas qu'il porte en lui la marque du travail et des progrès réalisés par la France, notamment depuis une dizaine d'années, pour améliorer le traitement des spoliations. David Zivie nous en avait retracé les grands axes lors de son audition le 19 janvier dernier.

D'abord, la France mène désormais des recherches proactives pour identifier et retrouver les ayants droit des MNR. J'indique, à cet égard, le rôle essentiel des généalogistes dans ces recherches souvent très complexes, compte tenu du nombre d'ayants droit susceptibles d'être concernés par une restitution. L'association des généalogistes de France a d'ailleurs assisté le ministère de la culture sur six dossiers de MNR dans le cadre d'un mécénat de compétences entre 2016 et 2022.

Ensuite, l'organisation interministérielle a été renforcée. D'une part, les attributions de la CIVS ont été élargies en 2018 afin de lui permettre désormais de s'autosaisir en ce qui concerne les biens culturels spoliés. D'autre part, il a été créé, au sein du ministère de la culture, un service chargé spécifiquement de piloter la politique de réparation des spoliations artistiques et de faire la lumière sur les biens culturels à la provenance douteuse conservés par les institutions publiques. Il s'agit de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 que dirige M. Zivie.

Enfin, les musées ont été mis à contribution pour faire des recherches sur la provenance de leurs collections. C'est un travail que le ministère leur demande de mener, depuis 2016, dans le cadre des opérations de post-récolement.

Ces progrès nous permettent, aujourd'hui, au travers de ce texte, d'adresser un signal politique fort de la volonté de la France à « trouver des solutions justes et équitables » pour réparer les spoliations, conformément aux principes de Washington de 1998. J'ai pu constater, en entendant les ayants droit, que la majorité d'entre eux avaient été satisfaits de la manière dont s'était déroulée l'instruction de leurs demandes et de la décision qui était envisagée.

On a longtemps accusé la France d'être en retard par rapport à plusieurs de ses voisins européens en matière de réparation des spoliations. Avec ce texte, elle prouve à la fois qu'elle est prête à se confronter à son passé et qu'elle considère que des biens dont la spoliation est établie n'ont pas leur place dans ses collections publiques. Le geste est particulièrement manifeste avec la restitution du tableau de Gustav Klimt, la seule œuvre de ce peintre de nos collections publiques.

Pour autant, nous ne pouvons pas nous arrêter là. Ce texte nous oblige à poursuivre les efforts et à les accentuer, pour qu'il marque effectivement un tournant.

C'est bien au niveau des recherches de provenance qu'il faut accélérer le travail. La tâche est immense, car elle nécessite de passer en revue toutes les œuvres produites avant 1945 entrées dans nos collections depuis 1933. Mais il s'agit d'un travail à fois capital pour améliorer le processus de réparation des spoliations artistiques, crucial pour la réputation de nos musées et urgent face à la disparition progressive des héritiers encore en mesure d'identifier les œuvres que possédaient leurs ancêtres victimes de spoliations.

Je suis convaincue que plus les musées seront transparents, plus les familles de victimes se sentiront apaisées ; ce sera un grand pas de franchi dans le travail de réparation.

J'ai pu constater combien, ces dernières années, les musées s'étaient emparés de cet enjeu sous l'impulsion du ministère de la culture. Les mentalités des conservateurs ont évolué. La recherche de provenance fait d'ailleurs maintenant partie de leur formation initiale.

Les musées effectuent des recherches très poussées avant toute acquisition de manière à ne pas prendre le risque d'intégrer dans les collections publiques des biens qui pourraient être spoliés. Plusieurs musées ont par ailleurs lancé des travaux de recherche sur les œuvres de leurs collections. Le Louvre fouille ainsi le parcours des œuvres entrées dans ses collections entre 1933 et 1945 ; le musée d'Orsay et le Musée national d'art moderne se sont aussi lancés dans des travaux de recherche systématiques et un nombre croissant de musées territoriaux se mobilisent pour faire la lumière sur leurs collections.

Le problème, c'est qu'il s'agit d'un travail chronophage, qui nécessite à la fois des moyens et un personnel spécifique. Or, les musées n'ont pas toujours reçu de budgets pour cela. La mission dirigée par David Zivie peut financer des recherches, mais elle ne dispose elle-même que d'un budget de 200 000 euros à cet effet, sans commune mesure avec le budget que consacre chaque année à cet enjeu le Gouvernement fédéral allemand, de l'ordre de plusieurs millions.

Si nous voulons que le travail en matière de recherche de provenance soit accompli dans des délais raisonnables, il faudra y consacrer des moyens appropriés et former davantage de personnels dédiés. C'est un choix politique qui mériterait d'être discuté à l'occasion de l'examen du prochain budget.

Le dernier point que je souhaiterais aborder, c'est celui de la loi-cadre. Face à une possible multiplication des restitutions dans les années à venir, des voix s'élèvent pour demander l'adoption d'un tel dispositif afin de faciliter les restitutions sans recourir à une autorisation au cas par cas du législateur.

Ce n'est pas le choix retenu par le Gouvernement avec ce projet de loi, mais la ministre de la culture a fait savoir, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, que le Gouvernement était favorable au principe d'une loi-cadre et que cette solution s'imposerait.

Pour avoir beaucoup abordé ce sujet au cours de mes quatorze auditions, j'ai constaté que la réflexion n'était pas encore mûre. Elle est sans doute également compliquée par l'enjeu des biens coloniaux, même si je crois préférable de distinguer les deux sujets tant il serait difficile de bâtir un cadre commun à l'ensemble des restitutions : celles des biens coloniaux concernent des relations d'État à État, quand les autres vont aux héritiers des propriétaires victimes.

Deux pistes principales sont évoquées : soit l'adoption d'un cadre législatif général fixant les critères selon lesquels une restitution pourrait être opérée par l'autorité administrative, soit la mise en place d'une procédure judiciaire à l'initiative de l'autorité administrative, en vue d'obtenir l'annulation de l'entrée du bien spolié dans les collections.

Chacune de ces pistes pose de nombreuses questions.

Quels critères faire figurer dans le cadre général ? Le projet de loi que nous examinons nous fournit un exemple de la diversité des cas d'œuvres spoliées : certaines spoliations résultent d'une vente sous la contrainte, d'autres d'un pillage, d'autres d'un vol, d'autres enfin d'une vente dans un contexte trouble ; certaines spoliations ont été commises en France et d'autres à l'étranger ; certaines spoliations ont été commises pendant l'Occupation, mais d'autres remontent à avant 1939. Dès lors, comment définir des critères qui ne soient ni trop étroits, pour ne pas faire obstacle à des restitutions légitimes, ni trop larges, pour ne pas remettre en cause le principe d'inaliénabilité des collections, qui est un pilier de nos musées auquel il serait dangereux de renoncer ?

Quelle autorité pourrait contrôler le bien-fondé de la restitution et quels seraient son rôle, sa composition et son degré de responsabilité ? Le champ d'action de la CIVS se limite aux spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation.

S'agissant de la deuxième piste, celle du recours au juge, comment faire en sorte que l'annulation de l'entrée dans les collections puisse se traduire par la restitution effective de l'œuvre spoliée par le précédent propriétaire s'il ne s'agissait pas de la victime ? Sans doute est-ce possible s'agissant des œuvres spoliées en France, compte tenu de l'ordonnance du 21 avril 1945, mais est-ce compatible avec des législations étrangères ?

J'ajoute enfin que si la loi-cadre rendrait plus aisées les restitutions, elle leur ferait sans doute aussi perdre, par leur automaticité, beaucoup de leur caractère symbolique. Il sera donc impératif d'associer les familles de victimes à la réflexion, afin de déterminer s'il s'agit d'une évolution qui peut les satisfaire.

Quoi qu'il en soit, j'ai le sentiment que ce débat autour d'une loi-cadre ne fait que renforcer la nécessité de progresser en matière de recherche de provenance, tant nous avons besoin de bien connaître la diversité des cas éventuels pour pouvoir éventuellement bâtir un dispositif approprié.

**M. Laurent Lafon, président.** – Il nous reste à définir le périmètre pour l'application de l'article 45 de la Constitution.

**Mme Béatrice Gosselin, rapporteur.** – Ce périmètre pourrait comprendre les dispositions visant à faire sortir des collections publiques d'autres œuvres spoliées aux juifs pendant la période nazie et celles qui ont trait à l'organisation, à la procédure et aux conditions des restitutions de ces biens.

En revanche, je vous propose que nous excluions de ce périmètre les dispositions ayant pour objet la restitution d'œuvres qui n'entreraient pas dans la catégorie des œuvres spoliées aux juifs pendant la période nazie.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Ce sujet délicat est connu de longue date de notre commission. Merci, madame le rapporteur, de l’avoir remis en perspective avec la restitution des biens coloniaux, tout en soulignant les différences entre les deux cas.

Lors des prochaines lois de finances, nous devons absolument être attentifs aux moyens. Depuis qu’Audrey Azoulay s’est saisie du sujet, le mécanisme a pris beaucoup de temps à se mettre en place et les moyens ne sont pas toujours au rendez-vous. On peut aussi déplorer l’absence de sensibilisation des musées territoriaux. La recherche de provenance doit s’appliquer à l’ensemble des biens.

Faut-il ou non une loi-cadre ? On voit bien toute la difficulté du choix à faire. La définition des critères de la loi-cadre relative aux restes humains a pris beaucoup de temps, avec un groupe de travail dédié. Malgré ce travail scientifique et pluridisciplinaire, ils ont été contestés par le Gouvernement qui n’a pas voulu de la solution de cadre général que nous introduisons dans la proposition de loi relative à la circulation des biens culturels appartenant aux collections publiques. Il est sans doute préférable d’œuvrer au cas par cas de manière pragmatique.

Je voterai ce texte. Il faudra avancer sur les restitutions et l’instauration d’une entité capable de conduire la réflexion sur ce sujet de manière permanente et de contrôler les décisions.

**M. Pierre Ouzoulias.** – À mon tour de remercier vivement notre rapporteur. En participant à certaines des auditions, j’ai été impressionné par l’empathie et la très grande humanité avec lesquelles elle les a conduites, alors qu’elles sont parfois émotivement très dures. Je partage ses observations. J’en ajouterai une : la discordance entre le décret de 1999, qui organise l’indemnisation des victimes, et l’arrêté de 2019, qui crée la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés, est regrettable. Le champ de cette mission est bien plus vaste, puisqu’il couvre des biens présents sur le territoire français, mais qui ont pu être spoliés de 1933 à 1945, que ce soit en France ou à l’étranger. Toutes les spoliations liées à des mesures antisémites sont concernées, et pas seulement celles qui sont liées aux législations antisémites. Il serait de bonne politique que le Gouvernement révise le décret de 1999 pour que la CIVS puisse instruire des dossiers qui échapperaient sinon à ses attributions.

La question de la restitution de toutes les archives spoliées reste ouverte. Les archives sont des biens culturels qui entrent dans le champ d’action de la commission de restitution. Or les troupes soviétiques en ont saisi beaucoup au moment de la prise de Berlin. Il faudrait un accord d’État à État pour que les archives puissent être restituées à la France.

Il y a des archives privées comme celles de Marc Bloch, ou de mouvements syndicaux ou autres. Il y a une grande part d’inconnues. La question est compliquée, puisqu’elle intervient dans les relations diplomatiques complexes liant la France et la Russie. Mais sans doute le Président de la République en a-t-il parlé pendant les cinq heures qu’il a passées avec le président Poutine...

**M. Lucien Stanzione.** – Ce texte traduit dans la loi la restitution de quinze œuvres spoliées. À mon tour de saluer le travail de notre rapporteur avec qui j’ai participé aux auditions.

La restitution de ces objets représente plus qu'un retour légitime. C'est une question de reconnaissance, de justice et de réparation. Ces œuvres contribuent à la nécessaire réparation des abominations commises contre le peuple juif. C'est un acte symbolique fort et indispensable.

Le processus reste compliqué, puisqu'il est nécessaire de passer par la loi. *Le Carrefour à Sannois*, reconnu en 2018 comme provenant d'un pillage de l'ERR ne pourra finalement être restitué que quatre ans après. Il est temps que les délais soient enfin réduits, et qu'une loi-cadre crée un dispositif similaire à celui des MNR.

Reste la question du partage de l'œuvre, qui a souvent une valeur universelle. Cette question s'était posée à propos de la restitution au Bénin et au Sénégal des œuvres pillées. Les œuvres pourraient-elles rester accessibles au plus grand nombre grâce à des photos ou à des reproductions ? Les familles doivent bénéficier d'un cadre juridique rassurant pour envisager un tel partage.

Notre groupe votera ce texte, en espérant que nous pourrions continuer à travailler sur les contours d'une loi-cadre prenant en considération toute la question de la reconnaissance et de la réparation. Comme les auditions l'ont montré – notamment celle de Mme Polack –, c'est autant la reconnaissance symbolique qui est recherchée que la restitution de l'objet.

**M. Thomas Dossus.** – Merci à Mme le rapporteur pour sa présentation très précise : chaque œuvre a une histoire particulière. Je salue ce texte nécessaire. Nous avons besoin d'améliorer notre politique de restitution. La recherche de provenance s'est accélérée ces dernières années après une période très ralentie depuis 1950.

Notre ancienne collègue Corinne Bouchoux avait fait un rapport sur le sujet, où elle regrettait que les musées aient souvent des « secrets de famille » sur la provenance de tel ou tel tableau. Ils ont aujourd'hui une attitude plus convenable ; mais il leur faut des moyens. La restitution rétablit le respect et la dignité pour les victimes de la barbarie.

**M. David Assouline.** – Je salue, moi aussi, le travail effectué. C'est l'honneur du Sénat que d'avoir été le lieu du travail très précurseur de notre collègue Corinne Bouchoux, qui, de façon solitaire, s'est lancée dans une recherche qui nous a fait découvrir l'ampleur du sujet. Notre commission avait alors adopté neuf propositions très concrètes en janvier 2013 grâce auxquelles les choses se sont améliorées. Elles reposaient sur le principe suivant : nous ne pourrions pas tout restituer, mais ce n'est que lorsque nous aurons mis tout en œuvre pour le faire que nous pourrions, sinon tourner la page, du moins considérer que notre pays a fait ce qu'il fallait.

Je vois bien la complexité d'écrire une loi-cadre. Il serait néanmoins préférable de ne pas avoir à délibérer à chaque fois. Nous pouvons concevoir une réglementation qui, une fois que les choses sont clairement établies conformément aux principes de Washington, nous permettra de restituer les œuvres.

**Mme Béatrice Gosselin, rapporteur.** – Mme Morin-Desailly met le doigt avec raison sur les besoins financiers.

Une loi-cadre permettrait d'aller beaucoup plus vite. Elle devrait sans doute être améliorée à chaque découverte, car chaque œuvre a une histoire différente, tortueuse. Malgré tout, cela accélérerait les restitutions.

M. Ouzoulias a raison sur la restitution des archives. Des milliers de livres et d'archives ont en effet été saisis à Berlin, mais il est très compliqué de travailler avec l'État russe. Il serait cependant souhaitable de travailler à recouvrer ce qui ressort du patrimoine de nos territoires avant-guerre et pendant la guerre.

M. Stanzione propose que des copies restent dans les musées. Mais Emmanuelle Polack et Corinne Hershkovitch l'ont dit, la reconnaissance suffit parfois aux familles pour envisager de faire des dépôts ou des dons aux musées.

Mme Filippetti a effectivement mis en place une équipe sur ces questions après le travail de Mme Bouchoux, qui a incontestablement relancé le travail de recherche sur la provenance des œuvres.

#### **EXAMEN DES ARTICLES**

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

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

##### ***Article 2***

*L'article 2 est adopté sans modification.*

##### ***Article 3***

*L'article 3 est adopté sans modification.*

##### ***Article 4 (nouveau)***

*L'article 4 est adopté sans modification.*

*A l'unanimité, le projet de loi est adopté sans modification. (Applaudissements)*

*La réunion est close à 10 h 20.*

## COMMISSION DES FINANCES

**Mercredi 9 février 2022**

- Présidence de M. Claude Raynal, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 50.*

### **Contrôle budgétaire – Suivi des recommandations du rapport Algues vertes en Bretagne, de la nécessité d'une ambition plus forte – Communication (sera publié ultérieurement)**

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

### **Audition de M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous retrouvons ce matin Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, que nous avons entendu en avril 2021.

Comme nous le rappelons souvent, la Caisse des dépôts est placée sous la surveillance spéciale du Parlement. C'est pourquoi nous nous réjouissons de vous accueillir régulièrement, monsieur Lombard, pour faire le point sur les activités de votre groupe depuis votre prise de fonctions en novembre 2017. Ces rencontres sont d'autant plus importantes que la Caisse des dépôts est un acteur majeur pour nos territoires et qu'elle s'est particulièrement investie dans le plan de relance.

Cette audition a pour vocation d'établir le bilan de l'année 2021, mais aussi de faire un point d'étape de la mise en œuvre du plan de relance de la Caisse des dépôts. Celui-ci reposait sur la mobilisation de 26 milliards d'euros d'ici à 2024. En juin dernier, vous annonciez que 40 % de ces fonds avaient été engagés. Quel est l'état d'avancement de ce plan et quels en sont les premiers résultats ?

En outre, la Caisse des dépôts a récemment demandé à Bernard Attali de réaliser un rapport sur l'investissement de long terme. Ce rapport, publié le mois dernier, présente des pistes pour améliorer l'allocation des dépenses d'investissement, notamment de transition énergétique. Dans quelle mesure les préconisations de ce rapport alimenteront-elles la réflexion de la Caisse des dépôts sur sa doctrine en matière d'investissement ?

**M. Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.** – Je vous remercie de m'avoir convié ce matin. Lors de notre dernière rencontre, j'avais pu vous présenter nos résultats pour l'année 2020. Malheureusement, ceux de 2021 ne seront connus que fin mars, pendant la suspension des travaux parlementaires, mais je serai bien sûr à votre disposition pour vous les présenter. J'avais aussi détaillé les axes du plan de relance de la Caisse des dépôts, et commencerai donc comme vous m'y invitez par un bilan de celui-ci.

Dès le début de la crise, au printemps 2020, la Caisse a pleinement joué son rôle d'acteur contracyclique. Nous avons revu nos positions sur les marchés financiers, sans vendre, mais au contraire en y soutenant les entreprises françaises. Redonner de la confiance est une part importante de notre rôle.

Nous nous sommes ainsi mobilisés par l'achat de 1,6 milliard d'euros d'actions, et de 8 milliards d'euros de dette d'entreprises françaises. Nous avons agi pour tout le spectre des entreprises, Bpifrance apportant un soutien décisif en opérant les prêts garantis par l'État (PGE). Notre action s'est aussi déclinée à l'échelon local, en partenariat avec les collectivités, *via* la création de 19 fonds régionaux de soutien aux très petites entreprises (TPE) et à l'économie sociale et solidaire (ESS), à hauteur de 145 millions d'euros. Nous sommes fiers d'avoir su nous mobiliser, accompagner, investir et opérer à toutes les échelles, car toutes les entreprises avaient besoin d'aide.

Une fois les mesures d'urgence engagées s'est posée la question essentielle de la relance de l'économie. En effet, cette crise a eu un impact sur l'économie réelle, avec un risque de destruction des fonds propres des entreprises. Notre philosophie a donc été, pour éviter cette destruction, d'injecter massivement du capital dans l'économie. C'est l'origine du plan d'investissement de 26,3 milliards d'euros de 2020 à 2024 annoncé dès septembre 2020.

Où en sommes-nous ? Au 31 décembre 2021, nous avons engagé 15,4 milliards d'euros de ce plan, soit près de 60 %. Nous avons significativement accru notre niveau d'activité, avec un rythme d'investissement multiplié par 2,5 par rapport à l'avant-crise. Nous souhaitons poursuivre au même rythme pour atteindre *a minima* 80 % d'ici à la fin 2022.

Winston Churchill disait qu'il ne fallait jamais gâcher une crise. Celle-ci est l'occasion d'agir pour une économie mieux armée pour affronter les deux grands défis que sont le réchauffement climatique et le creusement des inégalités.

Notre plan s'articule donc autour de quatre priorités. Premièrement, en matière de soutien au secteur du logement et de l'habitat, nous avons engagé 6,2 milliards d'euros, soit 55 % de notre cible. Deuxièmement, pour le soutien à l'économie et aux entreprises, nous avons déployé 6,2 milliards d'euros sur les 8,3 milliards prévus, c'est-à-dire les trois quarts. Troisièmement, concernant le financement de la transition écologique et énergétique, sur les 6,3 milliards d'euros prévus, 2,8 milliards, soit 44 %, ont déjà été engagés. Quatrièmement, en matière de cohésion sociale, 45 % des 500 millions d'euros prévus sont déjà déployés.

Je souhaite maintenant, face aux représentants des territoires de la République que vous êtes, insister sur la territorialisation du plan de relance. Notre action résulte d'une méthode, qui est le dialogue constant avec les acteurs locaux et l'adaptation à leurs besoins. Je rends hommage à l'engagement des 850 collaborateurs de la banque des territoires, répartis sur nos 37 implantations régionales.

Nous avons mis cette crise à profit pour largement déconcentrer notre prise de décision : neuf prêts sur dix et la moitié des investissements sont décidés localement, avec des objectifs différenciés en fonction des besoins des territoires. Cette déconcentration nous donne plus d'agilité. Nous avons créé cette Banque des territoires en mai 2018, époque à laquelle Claude Raynal faisait partie de la commission de surveillance.

Plus globalement, depuis lors, la Banque des territoires s'affirme comme une marque connue et au service des populations et des élus. Nous tenons nos promesses, avec



une offre plus lisible qui n'oublie pas les territoires ruraux et les quartiers. Au total, la Banque des territoires a injecté près de 80 milliards d'euros dans les territoires, ce de façon plus équitable qu'avant.

Nous avons diversifié notre offre. Je pense aux prêts à la rénovation énergétique des bâtiments publics et du parc de logement social, mais aussi à des produits plus spécialisés comme le mobiprêt, consacré aux mobilités, l'éduprêt, pour la rénovation des écoles, ou l'aquaprêt, pour celle des réseaux d'eau. Ils ciblent des projets de développement qui se font dans le temps long. En outre, les nouveaux prêts relance verte et relance santé ont connu un réel succès.

La récente hausse du taux du livret A, sur lequel sont basés la plupart de ces prêts, suscite des inquiétudes chez nos partenaires, notamment les organismes de logement social. Il faut être rassurant, même si l'augmentation de ce taux accroît la charge comptable de ces organismes. Tout d'abord, ces organismes sont solides. De plus, nous avons un principe de double révisabilité qui permet d'étaler l'effet de cette hausse dans le temps tout en préservant leur capacité d'investissement.

Je tiens à redire que la Caisse des dépôts entend rester un acteur essentiel du financement du secteur public local, dont le logement social. Notre fonctionnement est vertueux : les conditions de prêt sont les mêmes pour tous, ce qui a un effet de péréquation. Surtout, nous sommes les seuls à proposer des financements sur une durée aussi longue, jusqu'à 60 ans pour les réseaux d'eau et même 80 ans pour le foncier.

Parallèlement, la Banque des territoires s'est dès l'origine impliquée fortement dans les grands programmes nationaux de l'État, dont je sais que le Sénat les évalue. Ils marquent à mon sens le retour d'une politique d'aménagement du territoire renforcée et concertée, en un mot : moderne.

Dans le cadre du programme Action Cœur de ville, la Banque des territoires s'est mobilisée pour proposer des outils sur-mesure aux 222 territoires retenus, pas seulement des communes, mais aussi des départements, des régions et des intercommunalités. Nous avons mis en place des foncières de revitalisation et proposons du soutien en ingénierie. Au total, près de 1,6 milliard d'euros a été engagé pour soutenir 3 800 projets, et ces territoires sont plus attractifs. J'ai pu constater la modification du tissu urbain de Blois et de Châteauroux, par exemple, où j'étais la semaine dernière.

Action Cœur de ville constitue surtout un changement de méthode, avec une gouvernance horizontale assurée par les élus, en articulation avec l'État et ses opérateurs. Nous en fournissons la boîte à outils : ce sont des projets des élus que nous finançons et accompagnons. En effet, il ne s'agit pas d'imposer des solutions toutes faites depuis Paris, mais de proposer l'ingénierie pour conduire les politiques. Nous avons voulu mener une approche globale, prenant en compte l'ensemble des problématiques de ces villes : vacance commerciale, manque d'activité économique, déprise démographique, etc.

Ce programme est original parce qu'il est transversal. Sa prolongation à 2026, signal fort, permettra de poursuivre les efforts, notamment en direction des quartiers de gare et des entrées de villes. Ainsi, à Blois, un hôtel et une résidence étudiante seront construits.

Nous menons d'ailleurs une réflexion sur l'aménagement des zones commerciales en périphérie des villes. Les hypermarchés font face au commerce en ligne et au renouveau

des commerces de centre-ville. Demain, ces zones pourront donc constituer des réserves importantes de foncier. Ce qui risque de devenir des friches urbaines permettra de créer des zones mixtes de commerce, de bureaux, de services et de logements. Déjà artificialisées, elles permettront un développement respectueux de l'objectif de zéro artificialisation nette.

Nous gagnerions aussi à étendre cette méthode de concertation et ces programmes aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Dans le cadre du programme Petites villes de demain, nous intervenons majoritairement aux côtés de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en soutien à l'ingénierie. 200 millions d'euros de subventions sont prévus pour faire émerger les projets des villes rurales, dont 110 millions ont déjà été engagés. Buzançais, sur les bords de l'Indre, a ainsi été transformée.

Je souhaite enfin aborder le programme Territoires d'industrie. La Banque des territoires y intervient en complémentarité avec Bpifrance, qui finance le « contenu », c'est-à-dire les entreprises elles-mêmes. Pour notre part, nous finançons le « contenant », c'est-à-dire le foncier et l'aménagement. Nous plaçons quatre leviers à leur disposition : l'investissement dans l'immobilier et l'aménagement industriel, l'accompagnement de la transition écologique, la formation aux métiers de l'industrie avec les écoles de production, dont une a ouvert récemment à Salbris, et une aide en ingénierie pour la cartographie des chaînes d'approvisionnement. Combinées, ces actions ont permis de mobiliser 390 millions d'euros pour soutenir les territoires industriels.

Je constate avec bonheur un changement des mentalités vis-à-vis de l'industrie. Il y a vingt ans, on théorisait l'entreprise sans usines, ce qui constituait une vision désastreuse. Lorsque l'industrie quitte une ville, ce sont aussi les services, les emplois et les jeunes qui s'en vont. D'origine troyenne, j'ai pu le constater avec le textile. Or, l'industrie, c'est l'innovation, la recherche, c'est une locomotive qui entraîne le reste. Buzançais, dont je parlais plus tôt, compte 6 000 emplois industriels.

N'oublions pas toutefois que les usines de demain seront décarbonées. C'est pourquoi je crois beaucoup à la reconversion des sites existants, les friches, avec notamment le dispositif des sites industriels « clés en main ». La friche Kodak, à Chalon-sur-Saône, près d'une ligne de TGV et d'une autoroute, est un bel exemple de reconversion réussie, tout comme le site de batteries Verkor à Dunkerque. Tout cela se fait naturellement en lien avec les élus.

La Caisse joue aussi un rôle, essentiel mais méconnu, dans la lutte contre les inégalités sociales. En 2021, nous avons voulu renforcer la lisibilité de nos actions dans ce domaine en renommant notre direction des politiques sociales, ce qui traduit aussi l'élargissement de nos missions.

La Caisse gère aujourd'hui la retraite d'un Français sur cinq. J'ai donc la conviction que, dans les réformes qui s'annoncent, notre expertise sera utile. Nous défendons de longue date l'idée d'une réforme progressive avec une convergence s'appuyant sur trois « camps de base » : les salariés du privé, les indépendants et les agents publics.

À travers l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec) et la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), la Caisse gère déjà les retraites des agents contractuels de

l'État et des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Nous aurons donc un savoir-faire dans la convergence des régimes publics, mouvement déjà amorcé avec notre coopération avec le service des retraites de l'État. La mutualisation de nos systèmes d'information permettra, en 2023, de régler les pensions de tous les régimes publics au travers d'une même application, hébergée par la Caisse des dépôts et gérée conjointement par nos équipes et par celles de l'État.

Les réserves sont un autre sujet majeur. La Caisse opère déjà la gestion financière du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), dont je préside, en application de la loi, le directoire. Là aussi, nous pourrions apporter notre savoir-faire en cas de convergence.

J'ai déjà parlé de la formation. Vous avez voté la loi ayant permis le développement de Mon compte formation. Celui-ci, avec plus de trois millions de formations financées, est un succès qui a démocratisé l'accès à la formation. Ainsi, les femmes et les hommes sont à parité, 63 % des utilisateurs sont des ouvriers et des employés, et 20 % ont plus de 50 ans. À l'avenir, cet outil servira de base à une meilleure coordination des politiques publiques en matière de formation. Il a déjà permis d'intégrer le plan « 1 jeune, 1 solution » dans le cadre du plan de relance. Demain, ce sera peut-être le cas du passeport de prévention ou d'une nouvelle plateforme de répartition de la taxe d'apprentissage.

Ce rôle d'opérateur de plateformes de la Caisse des dépôts a déjà trouvé de nouvelles applications à d'autres enjeux de politiques sociales, au travers par exemple de « Mon parcours handicap ».

La Caisse a pu mobiliser ses ressources au service de la relance grâce aux transformations engagées depuis 2018, notamment avec la loi Pacte. Le rapprochement avec La Poste et l'intégration de la Société de financement local (SFIL) ont permis la constitution du grand pôle financier public et le développement d'outils complémentaires au service des territoires. Je pense à la logistique décarbonée, avec le développement d'Urby, qui couvre 21 grandes villes, et au réseau France Services, avec un objectif d'un service par canton fixé par le Président de la République. Cela nous permet de mener un travail d'inclusion : 89 France Services itinérants, dans des bus, desservent les territoires ruraux isolés et les QPV.

Nous accompagnons aussi les politiques publiques en matière de transition écologique et énergétique. Sur l'aménagement numérique, nous nous rapprochons d'Orange concessions, tandis que, en matière d'environnement et d'adduction d'eau, l'acquisition de 20 % du nouveau Suez nous permet de nous rapprocher des collectivités.

Enfin, nous sommes impliqués dans le secteur de l'énergie. Nous disposons déjà d'un peu moins de la moitié des parts du Réseau de transport d'électricité (RTE) et sommes coactionnaires de la Compagnie nationale du Rhône (CNR). À cet égard, je souligne l'importance que revêt la prorogation de la concession de la CNR adoptée hier par votre assemblée. Nous avons aussi renforcé notre présence dans le capital de GRTgaz, qui pourra porter les projets autour du biométhane et de l'hydrogène.

Pour conclure, le modèle unique de la Caisse des dépôts est, en période de crise, plus que jamais utile à l'intérêt général. Nous avons montré la nécessité pour la France de disposer d'un investisseur public autonome de long terme, qui reste en relation étroite avec le Parlement. C'est pourquoi j'ai demandé à Bernard Attali de travailler sur des propositions pour favoriser ces investissements de long terme, quand le contexte économique actuel leur est défavorable. L'économiste Hélène Rey parle d'une urgence du long terme.

La Caisse des dépôts reste au cœur de ces sujets, pour soutenir les territoires et l'économie.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – J'ai le sentiment de vivre un moment inhabituel : vous faites état d'une grande satisfaction, avec notamment les effets de la loi Pacte et une action renforcée aux côtés de l'État pendant la crise. Tant mieux, mais je ne partage pas totalement votre optimisme. J'ai par ailleurs quelques questions.

Quelle est votre ambition en matière de territorialisation, à la fois du point de vue du plan de relance et de la réduction des inégalités ? Beaucoup de territoires et d'acteurs économiques ressentent une forme de déclassement. Vous avez en effet parlé des prêts pour l'eau et pour l'école, du soutien au logement social, même si ce dernier est en panne, et aux acteurs économiques : ces injections financières doivent aller vers les territoires, en profitant à la population et aux acteurs économiques pour avancer.

En particulier, les territoires ruraux sont soutenus mais sont aussi les plus en décrochage. De même, certains QPV ont bénéficié de plusieurs plans successifs sur les trente dernières années : on peut s'interroger sur leur efficacité. Il faut enclencher une vraie dynamique de développement économique et social, sachant que les enjeux environnementaux restent insuffisamment pris en compte.

Ensuite, une cartographie précise nous permettrait de mieux suivre votre action. Les équipements publics comme les infrastructures et les lieux culturels ont vieilli, et les collectivités se trouvent démunies pour les rénover. Il faut une dynamique de renouvellement de ces équipements.

Vous avez évoqué votre participation au plan de relance . Êtes-vous en relation avec vos homologues européens, comme la KfW allemande, dans la mise en œuvre de la relance au niveau européen ? Situé dans le Grand Est, je constate que cette région ne bénéficie pas d'une partie de sa valeur ajoutée, car plus de 100 000 travailleurs frontaliers lorrains vont créer de la richesse dans les pays voisins, principalement le Luxembourg.

Enfin, ayant été corapporteur de la loi Pacte, aux côtés de mes collègues Elisabeth Lamure et Michel Canevet, je souhaite vous interroger sur le statut de prestataire de services sur actifs numériques (PSAN) : en quoi celui-ci est-il nécessaire pour la Caisse des dépôts, et quels organismes peuvent recourir à vos services de conservation des actifs numériques ? Comment assurez-vous la sécurité des transactions ?

**M. Éric Lombard.** – Sur votre premier point, je tiens la cartographie de notre implication, région par région, à votre disposition. Nous entendons soutenir l'ensemble des acteurs, privés ou publics. Au-delà de la banque des territoires, nous codétenons Bpifrance, avec de nombreux prêts en soutien des entreprises. Or, les entreprises françaises ont un taux de défaut à un niveau historiquement faible : notre tissu économique tient.

Pour nous projeter, le développement économique est central, avec plus de cent projets de développement industriel sur notre territoire : l'usine Ynsect, près d'Amiens, la production de granulés issus du lait à Saint-Étienne, une usine dans la Meuse, avec des rivets pour l'industrie automobile de demain. Les acteurs locaux sont très impliqués.

La transition écologique est prioritaire. Avec Nicolas Dufourcq, directeur général de Bpifrance, nous avons écarté la conditionnalité des aides, car la priorité était de sauver les

entreprises. Désormais, avec Bpifrance, nous accompagnons la transition écologique des entreprises industrielles.

Vous dites que le logement social est en panne. Je dirais qu'il est ralenti, avec tout de même entre 90 000 et 95 000 logements sociaux construits l'an passé, ce qui est insuffisant. Cela est dû au repli sur soi, à la limitation des constructions aux espaces déjà urbanisés et en hauteur en raison de la non-artificialisation, et donc à la diminution des permis de construire. La commission Rebsamen a travaillé sur ce sujet. C'est pourquoi j'ai évoqué l'idée d'utiliser les espaces actuellement utilisés par les supermarchés en périphérie.

Ensuite, notre relation avec nos homologues européens, avec la fédération européenne des caisses, est permanente, en particulier dans le cadre de la relation 5+1 liant les plus grandes caisses européennes, française, allemande, italienne, espagnole et polonaise, avec la banque européenne d'investissement. Nous avons aussi régulièrement vu les commissaires européens Thierry Breton et Paolo Gentiloni pendant la crise sanitaire.

Il y a des véhicules communs d'investissement, comme le Fonds Marguerite, mais il reste une saine concurrence entre les pays. Nous recherchons des outils communs et de nouveaux modes de financement, et nous veillons à être co-opérateurs du fonds européen d'investissement, pour qu'il bénéficie à des acteurs que nous connaissons. La Banque européenne d'investissement a ainsi été attentive à travailler dans le domaine du logement social.

Enfin, je tiens à dire que je suis très prudent sur les actifs numériques. Certains sont régulés, mais beaucoup, en particulier les cryptoactifs, n'ont pas de contrepartie économique réelle. Nous n'intervenons pas sur ces marchés, car cela nous semble dangereux pour les investisseurs et nos sociétés, tout en étant un désastre écologique. Le minage utilise beaucoup d'énergie, en grande partie charbonnée.

Le seul mandat que la loi nous a donné est de conserver les actifs de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Nous avons veillé à ne pas être garants de la valeur des titres qui nous sont confiés : nous conservons seulement les clés et les codes, comme une consignment.

**M. Hervé Maurey.** – Les encours non réclamés, assurances vie en particulier, s'élèveraient à 6,3 milliards d'euros d'épargne à la Caisse des dépôts. Ainsi, entre 2016 et 2021, seuls 550 millions d'euros, sur 7 milliards transférés, auraient été récupérés : cela me semble trop peu, alors que des textes comme la loi Eckert de 2014 ont été votés. Que faites-vous pour améliorer la situation ? Ne faudrait-il pas améliorer votre site Ciclade, qu'on ne peut interroger que par titulaire du compte plutôt que par ayant droit ?

Par ailleurs, vous avez précédemment dit que la restitution dépendait de la complétude et de l'exactitude des dossiers renseignés par les assureurs. La loi Eckert a amélioré leur accès aux données : quelles conséquences cela a-t-il eu sur la qualité des dossiers ?

Sur les contrats de retraite supplémentaire, vous ne pouvez gérer que ceux qui sont sous forme de sortie en capital. Avez-vous engagé une réflexion sur les autres contrats ? Par ailleurs, la loi du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire prévoit l'ouverture d'un répertoire des contrats en avril 2022 : le confirmez-vous ?

Ensuite, la rémunération des avoirs détenus par la Caisse des dépôts est fixée à 0,3 %. Ce taux sera-t-il réévalué, comme l'est celui du livret A ?

Enfin, la Cour des comptes a reproché à la Caisse des dépôts des délais de traitement trop longs et vous a fixé un objectif de traitement en trois mois. Que faites-vous pour cela ?

**M. Gérard Longuet.** – Dans le Grand Est, la Caisse des dépôts et consignations et la Banque des territoires sont présentes. Les actions Cœur de ville, Petites villes de demain et Territoires d'industrie sont suivies et correspondent à une véritable animation. Je vous en donne acte.

Les élus locaux sont très intéressés par l'avenir du « nouveau Suez », car ils souhaitent que les prestations de services assurées par cette entreprise puissent être mises en concurrence. La Caisse des dépôts est actionnaire de cette entreprise, dont elle détient 20 %, les autres actionnaires étant un fonds français et un fonds américain.

Concernant le fond américain, comment allez-vous gérer la mise en œuvre du décret Montebourg ? Convient-il selon vous de prendre des dispositions juridiques, sachant que vous pouvez être traduit devant la justice américaine même si vous n'intervenez pas aux États-Unis ? Au fond, quel est l'avenir d'une entreprise qui n'est détenue que par des fonds d'investissement, dont l'objectif est très légitimement de réaliser à un moment une plus-value ? Un partenaire industriel pourrait, lui, constituer une colonne vertébrale durable.

**M. Éric Bocquet.** – À l'occasion de la cérémonie des vœux aux personnels en janvier 2018, vous aviez pointé, je cite, « la propension déraisonnable de la Caisse à faire appel à des consultants et à des conseillers extérieurs ».

Nous avons constaté depuis que des commandes pour des études portant, par exemple, sur des stratégies d'entreprise pour un montant de 25 millions d'euros, ont été passées à des cabinets classiques – Mc Kinsey, Accenture, KPMG – ou encore sur la réorganisation des collectivités locales pour une mission confiée à KPMG pour un montant de 936 000 euros. Le Sénat mène actuellement des travaux sur ce sujet, à l'initiative de notre groupe. Le recours aux cabinets de conseil par la Caisse des dépôts, dont 60 % des agents sont des cadres, a-t-il diminué au cours des dernières années ? La Caisse ne dispose-t-elle donc pas des compétences et des qualifications requises pour effectuer de telles études ?

**M. Pascal Savoldelli.** – La CDC Habitat s'était engagée sur la production de 42 000 logements sociaux en 2021 et 2022. Or le logement social est en berne, les objectifs en matière de logements sociaux ne sont toujours pas atteints. Cette situation s'explique-t-elle par les économies de 4 milliards d'euros sur les aides personnelles au logement (APL) ? La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) a-t-elle été dénaturée par la loi relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration (3DS) ? D'autres raisons expliquent-elles ces résultats ?

Nombreuses sont les communes dans mon département qui ont connu au moins une fermeture de bureau de poste en 2017 et en mars 2020. C'est une véritable hémorragie ! On est passé de 8 414 bureaux de poste à 5 300. Pourquoi la Caisse des dépôts n'a-t-elle pas enrayeré ce phénomène ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous assurer que la Banque postale conservera une singularité dans le paysage bancaire ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Où en sommes-nous aujourd’hui des arnaques par SMS au compte personnel de formation (CPF) ? Je rappelle que 15 millions d’euros ont été soustraits à 10 000 titulaires de compte. Il est urgent de mettre fin à ce phénomène très préjudiciable. De nouvelles idées sont-elles à l’étude pour enrayer la perte de confiance des 38 millions de titulaires de CPF ?

La plateforme numérique administrée par la CDC permettant aux élus locaux d’accéder à leur droit individuel à la formation est active depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Avez-vous déjà eu à déplorer des bugs ? Des attaques comme celles qui ont porté sur le CPF sont-elles à craindre ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Sur le sujet de la territorialisation, vous avez parlé d’un dialogue constant et au plus près du terrain. Comment répartissez-vous les fonds dont vous disposez ? Ainsi, en matière de réindustrialisation, privilégiez-vous les territoires d’industrie ou est-ce le dialogue au quotidien sur le terrain qui permet de flécher les projets ? Quels projets refusez-vous ?

Par ailleurs, la CDC gère différents régimes de retraite. Avez-vous mis à profit la pause sur la réforme des retraites depuis 2020 pour reconstituer les carrières ? Cet élément nous faisait cruellement défaut lorsque nous discutons de la réforme.

**M. Michel Canévet.** – Même si vous ne disposez pas encore à ce jour des résultats de la CDC, savez-vous si l’orientation de l’épargne des Français vers l’assurance vie, au détriment des placements sur livrets, aura un impact sur les comptes de la Caisse ?

En matière de logements sociaux, j’ai la conviction que le coût des opérations est un frein énorme à la mise en œuvre des projets. La loi portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (ÉLAN), par le regroupement des opérateurs, a entraîné une baisse de la production, mais d’autres facteurs, comme la raréfaction du foncier, la hausse des prix des matériaux et de la main-d’œuvre, l’instauration de normes diverses, renchérissent le coût de la construction. La Caisse ne devra-t-elle pas subventionner certaines opérations pour permettre leur concrétisation, sans quoi nous n’atteindrons pas les objectifs fixés ?

À la suite de la publication du rapport de la Cour des comptes sur l’État actionnaire, pourriez-vous nous dire si la Caisse a dans son portefeuille des entreprises en difficulté ? Cela va-t-il influencer sur ses résultats ? La Cour des comptes appelle l’État à fixer une doctrine. Pensez-vous qu’il existe une cohérence entre l’action et l’intervention des trois opérateurs ? Faut-il l’affirmer davantage ?

**M. Éric Lombard.** – Monsieur Maurey, nous avons beaucoup communiqué sur les encours non restitués, ce qui s’est traduit par une augmentation de 60 % des demandes de restitution en 2021. Un article paru dans *Le Parisien* avant-hier et des reportages télévisés ont rappelé aux Français qu’ils pouvaient se rendre sur le site Ciclade.

Nous avons simplifié la traçabilité des éléments permettant aux ayants droit de retrouver leurs comptes, même si des contraintes assez fortes subsistent pour éviter les abus.

Un texte nous permet de récupérer les retraites complémentaires et de restituer le montant en capital et non pas sous forme de rente, car c’est compliqué.

Je rappelle que le placement des excédents de cash de la Caisse auprès de la Banque centrale européenne, lesquels se comptent en milliards d'euros, nous coûte 0,5 % par an. Les fonds déposés dans Cyclade sont plutôt du court terme. Ils représentent pour nous des frais de gestion élevés – il faut répondre à tous les demandeurs – et le placement ne peut pas s'opérer à des conditions élevées. Nous avons pris acte de la décision de fixer le taux de rémunération de ces fonds à 0,3 %, mais il faut savoir que si ces sommes étaient restées sur un compte en banque, elles n'auraient pas été rémunérées et le détenteur du compte se serait vu facturer des frais de gestion.

Merci, monsieur Longuet, de votre remarque sur notre présence territoriale dans votre région.

L'extraterritorialité du droit américain est un sujet pour toutes les activités économiques, notamment pour le cloud. Les grands offreurs de services étant des entreprises américaines, la question du cloud souverain se pose. J'avais d'ailleurs demandé au début de mon mandat à une entité détenue majoritairement par la Caisse des dépôts de ne pas envisager d'acquisitions aux États-Unis, car cela paraissait compliqué.

Dans le cas de Suez, GIP, l'actionnaire américain, est minoritaire. Je pense qu'il ne présente pas de risque excessif. En plus, c'est un fonds dont les investisseurs proviennent de multiples horizons. Le ministère des finances a autorisé l'investissement. J'ajoute que ces partenaires sont des professionnels de grande qualité, qui ont une vision à assez long terme. Cela étant, le long terme, pour un fonds d'investissement, c'est cinq à dix ans. Le second actionnaire, Meridiam, qui est un fonds français, a procédé à un investissement à long terme, sans durée préétablie. Cela signifie que 60 % du capital du nouveau Suez sera stable dans la durée.

Nous aurons à gérer dans les années à venir la sortie de GIP du capital, en respectant les règles qui ont été mises en place. Il faudra alors veiller à ce que la nouvelle détention du capital qui en résultera permette d'accompagner Suez à long terme, sans baisse de la qualité et de la proximité, notamment avec les élus, mais il n'y a pas de garantie à cet égard. J'entends et je partage votre souhait, monsieur Longuet, que le nouvel actionnaire soit un partenaire industriel.

Monsieur Bocquet, j'ai effectivement souhaité que l'on ait un recours plus limité aux consultants. La nouvelle organisation et la nouvelle stratégie ont d'ailleurs, comme la création de la Banque des territoires, été mises en place en s'appuyant sur les talents de la maison, sans faire appel à des consultants. En revanche, dans certains domaines très techniques, nous avons besoin d'une validation extérieure – par exemple pour l'installation de panneaux photovoltaïques sur une ancienne carrière inondée ou d'un champ d'éoliennes en mer – par des professionnels qui certifient l'investissement.

Nous faisons par ailleurs une consommation excessive de consultants extérieurs pour les développements informatiques, mais nous n'avons pas le choix. Cela concerne les nouvelles méthodes financières de certification des comptes, la mise en place de la taxonomie, pour tous nos comptes et rapports. Sur ces questions, la transparence est totale, nous sommes soumis à la procédure de l'appel d'offres.

Nous avons fait la liste de l'ensemble de ces dépenses et de leur évolution dans le temps, elles sont stables. Si nous faisons appel à des consultants, c'est pour répondre à un besoin, pas du tout parce que nous n'avons pas les compétences en interne.



Monsieur Savoldelli, plus de 20 000 des 40 000 logements que nous avons lancés sont déjà commandés. Notre filiale CDC Habitat, qui représente 10 % des logements sociaux, réalise plus de 20 % des nouvelles constructions. Action logement fait également beaucoup plus que sa part. Je suis convaincu que la difficulté n'est pas de nature financière. Le problème est d'avoir des projets de territoires. Certaines villes dépassent leur quota SRU et sont réticentes à construire, d'autres ne l'atteignent pas et ne font pas assez. Les causes sont multiples ; elles ne sont pas non plus liées à la loi SRU.

Le problème de La Poste, c'est que le courrier s'effondre à un rythme rapide et que la crise de la Covid a accéléré cet effondrement au point que l'activité est aujourd'hui très lourdement déficitaire. L'aide de 500 millions d'euros par an que l'État a accepté d'apporter au titre du financement des services publics ne suffira pas pour couvrir le déficit résultant de la crise sanitaire. Si le déficit se creusait, c'est l'ensemble du projet de développement de La Poste qui serait mis en danger. La raison nous oblige donc à transformer certains bureaux de poste en points contact de moindre ampleur. Ces ajustements se font en respectant les personnes. Les baisses d'effectifs se font naturellement et dans le dialogue avec les partenaires sociaux.

La Banque postale reste une banque très particulière et exemplaire : elle accueille les personnes ayant les revenus les plus faibles et leur offre des services bancaires de qualité. Elle propose par ailleurs à ses clients plus fortunés une offre extrêmement éthique en termes de protection sociale et environnementale. Enfin, c'est une banque citoyenne qui soutient les entreprises. Elle est pourtant une banque du secteur concurrentiel, mais n'est pas une banque de développement.

Monsieur Lefèvre, sur les arnaques au CPF, nous communiquons énormément sur différents médias et nous informons de manière continue que nous ne faisons pas de démarchage et qu'il ne faut pas répondre aux SMS, qui sont des faux. Nous travaillons avec vous afin d'interdire le démarchage. Enfin, nous faisons en sorte que les parquets se coordonnent et que les auteurs de ces fraudes soient condamnés.

Nous suivons de très près la nouvelle plateforme d'accès au droit individuel à la formation, qui fonctionne bien. À ce jour, 1 500 formations ont déjà été enregistrées, 242 sont disponibles en distanciel sur la communication, l'urbanisme, les finances.

Madame Vermeillet, les fonds ne sont pas infinis, mais nous sommes loin d'avoir atteint les limites. Je peux donc dire aux élus que je rencontre que leurs projets seront financés. Cela ne pose pas de problème qu'il y ait plus de projets dans une région ou dans un département. Nous avons triplé le volume de nos investissements, notre difficulté est davantage de trouver des projets que des moyens de les financer.

Malgré tout, nous refusons certains projets, soit parce qu'ils ne trouvent pas un équilibre économique, sachant que nous sommes prêts à financer des projets peu rentables dès lors qu'ils sont utiles, soit parce qu'ils nous conduisent à prendre des risques importants.

J'en viens aux retraites. Les reconstitutions de carrières sont effectuées par le groupement d'intérêt public Union retraite, lequel a continué à travailler sur cette question pendant la période du confinement, de façon autonome par rapport au projet de réforme politique.

Monsieur Canévet, les résultats de 2021 sont excellents. Nous aurons probablement un résultat record cette année, supérieur à celui que nous avons atteint en 2019. Cela vaut pour la section générale, c'est-à-dire la Caisse des dépôts historique. Les résultats des fonds d'épargne seront également très élevés d'une part parce que les provisions qui ont été passées pour certaines baisses d'actifs financiers ont été reprises, d'autre part parce que le taux du livret A n'a pas été augmenté en 2021. Le taux du livret A étant en partie assis sur l'inflation, pour couvrir le risque, nous avons un portefeuille d'un petit peu moins de 40 milliards d'euros d'obligations indexées sur l'inflation. Au total, la somme des résultats des fonds d'épargne et de la Caisse des dépôts établissement public est extrêmement élevée.

Vous avez raison, les coûts de la construction de logements augmentent fortement, du fait des conséquences de la crise sanitaire, mais aussi parce que l'activité économique va bien. Cela étant, je ne pense pas que cela soit une contrainte, car des financements plus longs sont possibles. En outre, les offices solidaires permettent de distinguer le foncier du bâti. Enfin, le démembrement de propriétés, entre l'usufruit et la nue-propriété, est également possible. Dans les deux cas, la Caisse peut porter soit le foncier soit la nue-propriété, ce qui allège le coût pour le bailleur social.

Votre dernière question, sur l'État actionnaire, est redoutable. Nous avons une doctrine d'investissement, validée par la commission de surveillance. Nous investissons dans les infrastructures, dans l'énergie, dans le logement dans les territoires, mais, par définition, nous nous coordonnons avec Bpifrance, nous discutons avec l'Agence des participations de l'État (APE). Le dialogue est constant.

Je considère que la Caisse ne doit pas être intégrée de façon autoritaire dans une politique qui serait décidée par l'exécutif, même si, en tant qu'établissement public, nous nous devons de nous coordonner et d'essayer d'être le plus efficace ensemble. J'ai indiqué au Premier président de la Cour des comptes que la coordination, c'est bien, mais dans le cadre de notre mandat et des textes qui encadrent notre action. J'ai lu en détail le rapport de la Cour des comptes. Je pense que, grâce à la qualité de notre dialogue, aucune action n'a été ratée dans la période récente.

**Mme Christine Lavarde.** – Ma question porte sur les résultats de la Caisse des dépôts. J'ai lu cette semaine que la situation financière de l'APE se dégradait et qu'elle enregistrait une perte de 5 milliards d'euros. Le même article se faisait l'écho de difficultés similaires à la Caisse et chez BPI. Infirmez-vous ces données ?

**M. Didier Rambaud.** – Vos propos sur l'implantation prochaine d'une *megafactory* à Dunkerque sont un réel motif de satisfaction. C'est en effet une *start up* de Grenoble, Verkor, qui est à l'initiative du projet. Le triptyque université-recherche-industrie doit continuer à fonctionner.

Les dispositifs Petites villes de demain et Action cœur de ville se situent au cœur du problème. L'enjeu est le rôle de la Caisse concernant le manque d'ingénierie au sein des collectivités. En Isère, 14 villes ont été retenues, qui connaissent des difficultés à recruter des chefs de projet. J'espère qu'elles ne seront pas déçues sur le profil de ces postes. Avez-vous observé le même phénomène dans d'autres départements ? Peut-être aurait-il fallu faire preuve de plus de souplesse en favorisant les contractualisations.

Je suis élu de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Dans les stations de ski, La Compagnie des Alpes est un acteur important, dont la stratégie mériterait d'être clarifiée.

Sachant que la Caisse des dépôts et consignations en est la maison-mère, pourriez-vous nous donner quelques éléments d'information à ce sujet ?

**M. Jean-Marie Mizzon.** – S'agissant du logement social, vous affichez dans votre dernier rapport d'activité un objectif ambitieux de 500 000 logements sur la période 2020-2024. Or, sur les trois années précédentes, ce nombre ne dépassait pas les 75 000 par an. Quelles sont les raisons de cet optimisme ? Ma deuxième question porte sur votre rapport d'activité qui présente des chiffres globaux, ce qui renvoie au sujet de l'importance de la cartographie, permettant de s'assurer d'une action équilibrée de la Caisse des dépôts partout en France et mesurer le dynamisme des différents territoires.

**M. Christian Bilhac.** – La Poste doit exercer une mission de service public. À cette fin, elle est rémunérée par l'État sous le contrôle de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep). Vous l'avez souligné, 520 millions d'euros de crédits lui ont été octroyés en loi de finances. Certes, des évolutions sont nécessaires. Lors d'un mandat précédent, j'ai aidé le directeur de La Poste à fermer des bureaux dans des communes de 200 habitants. Mais de telles fermetures dépassent l'entendement dans des communes de 4 000 à 5 000 habitants, comme au Cap d'Agde, première station balnéaire d'Europe !

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Merci pour ce bilan d'activité, bien ancré dans ma région, l'Aube, dont la géographie économique a changé grâce à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. Ma question porte sur le financement de long terme. On cherche des *spins doctors* pour repenser l'action publique. Ayant une vision d'avenir sur l'innovation en Asie, aux États-Unis et en France, je m'interroge.

Premièrement, comment financer la matière grise, première ressource de l'innovation ? Les standards sont mondiaux, et nos chercheurs sont débauchés à l'étranger. Or, sans eux, l'innovation périlitera en France dans les vingt prochaines années. Peut-être la Caisse aurait-elle un rôle à jouer en sus des dépenses budgétaires existantes ?

Deuxièmement, ne devrait-on pas repenser certains véhicules d'investissement ? Les écosystèmes fonctionnent, mais l'on s'est peut-être trompé en se dirigeant vers un Mittelstand ou une Lombardie à la française. Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) doivent être multipliées, mais ce n'est pas notre modèle culturel. Nous avons de nombreuses PME innovantes sur des niches. La mise en plateforme serait un moyen de renforcer notre tissu économique de l'innovation.

Troisièmement, enfin, le financement de long terme nécessite la mobilisation de capitaux importants. Quel est votre avis sur notre capacité à avoir des fonds à l'échelle ? Ne pourraient-ils être seulement européens ? Ce temps long ne suppose-t-il pas des fonds « *evergreen* » ? Ne doit-on pas drainer une partie de l'épargne publique en faveur de notre redressement national ? Comme vous l'avez dit, il y a urgence.

**M. Vincent Seguin.** – Dans ma région, un secteur entier a été déclaré territoire d'industrie depuis 2019, suscitant beaucoup d'espoir chez nombre d'élus. Vous avez déclaré que 390 millions d'euros ont été injectés, à destination de 100 nouveaux projets. Toutefois, il nous faut des résultats concrets. Or notre balance commerciale se dégrade, au-delà de nos prévisions initiales. C'est pourtant le meilleur indicateur sur l'import-export. A-t-on bien pris en compte l'ampleur du problème ? En termes de transmission des entreprises, les réponses ont-elles été efficaces ? Le patriotisme industriel diminue-t-il et la confiance envers les chefs

d'entreprise s'améliore-t-elle ? L'autosatisfaction autour de tout l'argent investi masque la réalité : ce sont des pansements sur des hémorragies.

**M. Jean-Michel Arnaud.** – J'aborderai l'engagement de la CDC sur les territoires de montagne. Il existe un malaise entre La Compagnie des Alpes et les acteurs territoriaux. Celle-ci a défini une orientation stratégique, telle que la commercialisation unique par le web, le rachat d'opérateurs comme Évolution 2 qui concurrencent L'École du ski français, ou encore l'affrètement exclusif de trains. Un opérateur historique qui devait accompagner le développement de territoires, et dont vous détenez 39,5 % du capital, doit-il se positionner contre des opérateurs locaux ? Est-il bénéfique que les retombées économiques de l'exploitation du domaine skiable servent au rachat d'activités développées par les acteurs locaux ? Est-il logique, alors que la CDA a bénéficié d'aides de l'État pour faire face à la crise, que les communes d'implantation des infrastructures ne perçoivent pas la taxe sur les remontées mécaniques à proportion de leurs pertes ? Nous auditionnerons la direction de La Compagnie des Alpes au sein du groupe d'étude « Développement économique de la montagne », afin de trouver des solutions communes pour que cette entreprise reste un atout.

**M. Éric Lombard.** – Madame Lavarde, les pertes de l'APE sont justifiées par les secteurs dans lesquels elle est actionnaire, notamment le ferroviaire et l'aérien. Je vous confirme que la Caisse et Bpifrance ne sont pas touchées. Nicolas Dufourcq a donné un chiffre record de plus de 1,5 milliard d'euros pour la seconde, ce qui montre le rétablissement de sa rentabilité. Il en va de même pour la Caisse. Parmi les entités en difficulté, La Poste continue de connaître une situation délicate compte tenu de la baisse du courrier. En revanche, des effets très positifs se font sentir concernant la reprise de provisions passées l'an dernier. La Compagnie des Alpes ou Transdev, quant à elles, se redressent par un effet de compensation.

Je confirme de la façon la plus claire et documentée que ces résultats – en cours de certification – seront excellents et dépasseront les résultats d'avant la crise. Si nous étions trop rentables, cela voudrait dire que nous ne prendrions pas assez de risques ! Nous devrions atteindre un niveau historique en 2021, et un retour à la normale en 2023.

Monsieur Rambaud, sur l'ingénierie, vous avez raison : nous avons une vraie difficulté. Nous nous sommes organisés avec l'État pour être très opérationnels, afin que les 200 millions d'euros financent des spécialistes. Le conseil municipal de Buzançais se félicitait de l'approche d'un architecte urbaniste sur l'organisation de sa centralité. Il a choisi de détruire quatre maisons en centre-ville pour améliorer la circulation. Indépendamment des fonds, les recherches pour trouver ces professionnels prennent du temps pour les 1 600 villes concernées. Tel est l'objectif de notre filiale Services, Conseil, Expertises et Territoires (SCET), qui n'est sélectionnée que si elle remporte les appels d'offres. M. Repentin a émis l'idée que les villes bénéficiaires du plan Action cœur de ville accompagnent les petites villes de demain dans leurs démarches. Toute initiative efficace est bienvenue, mais j'entends votre appel à plus de souplesse.

La Compagnie des Alpes, Monsieur Arnaud, est une société cotée en bourse. Dans la mesure où nous en sommes l'actionnaire principal, nous sommes attentifs à ses effets dans nos vallées. La stratégie est confirmée, qui consiste à accompagner le développement des stations dans le cadre d'une délégation de service public, et selon un axe clair : la montagne quatre saisons. Ainsi, les infrastructures seront mieux utilisées, d'autant que les touristes peuvent se raréfier certains hivers.

L'affrètement de trains, notamment Eurostar, est une bonne solution pour attirer dans les stations de nouveaux clients. C'est la vision dynamique du nouveau directeur général de La Compagnie des Alpes, Dominique Thillaud. Entre l'École du ski français et Évolution 2, une sorte de concurrence s'est dessinée. Ce débat ne justifie pas de mettre fin aux développements de La Compagnie des Alpes, qui favorise une offre plus diversifiée. Enfin, la commercialisation par le web fait partie de nos actions, et le dialogue est important pour maintenir l'attractivité des stations et valoriser l'activité des collectivités.

Monsieur Mizzon, les objectifs concernant le logement social sont très ambitieux. Pour l'atteindre, j'ai demandé aux équipes de la direction du réseau et des territoires d'être plus proactives pour accompagner tous les opérateurs dans leur dialogue avec les élus. Nous pourrions ainsi trouver des terrains et des projets de villes. Des élus ont un vrai savoir-faire en la matière. La maire de Rennes, Nathalie Appéré, a construit 4 000 logements sociaux avec des méthodes très originales de mixité sociale. Il faut faire preuve d'une attitude engagée pour agir de façon équilibrée.

Monsieur Bilhac, La Poste remplit quatre missions de service public. Certes, l'évolution des implantations n'est pas toujours conforme à vos vœux. Mais il est heureux que cette société anonyme soit détenue par des acteurs publics – l'État et la CDC –, car l'exercice de ces missions est lourdement déficitaire. Ce sont les autres activités et les actionnaires qui les maintiennent. J'ai pris note des points précis que vous évoquez pour dresser l'état de la situation.

Madame Paoli-Gagin, de nombreuses initiatives très intéressantes ont été engagées dans l'Aube, dont Plug&Start à Troyes. Garder la matière grise nous engage tous. Je ne suis pas certain que La CDC ait le plus de moyens pour cela, mais le développement des entreprises a été facilité depuis plusieurs années. Par ailleurs, il est un nationalisme entrepreneurial positif, en vertu duquel nombre de dirigeants sont très attentifs à ce que leur entreprise reste en France. C'est le cas de cette usine de rivets dans la Meuse ou de la conserverie de Penmarch, dans le Finistère.

**M. Claude Raynal, président.** – Vous êtes un vrai sénateur !

**M. Éric Lombard.** – Comment financer les PME ? Avec Bpifrance, nous consentons beaucoup d'efforts pour allouer des fonds sectoriels à tous les projets. Toutefois, les financements de longs termes sont insuffisants. Il y a trente ou quarante ans, les actifs des banques étaient très longs. La réglementation a empêché cela, au motif qu'une activité économique serait trop risquée. Pourtant, elle crée de la richesse. Si la Caisse a accumulé plus de 60 milliards d'euros de fonds propres en 200 ans, c'est par son activité d'investisseur de long terme. Je mène personnellement cette bataille réglementaire depuis longtemps.

Je citerai également la dimension européenne. La BEI et le FEI ont des fonds accrus. Dans le cadre du plan France 2030, au moins 5 milliards d'euros seront gérés par le secrétariat général du plan d'investissement. Les fonds sont de plus en plus fléchés vers tous types d'entreprises. Nous accompagnons ce processus. Est-il trop tard ? Je ne le pense pas ; nous sommes au contraire en train de revenir dans le mouvement.

Monsieur Seguin, l'état de la balance commerciale est une mauvaise nouvelle, mais qui résulte d'éléments circonstanciels : la réfection de centrales nucléaires, la crise sanitaire, le manque de puces pour l'automobile, etc. L'efficacité des politiques menées depuis de nombreuses années devrait se concrétiser dans la balance commerciale. A-t-on

assez traité la transmission, les ETI et le patriotisme industriel ? Non, il faut continuer à travailler sur notre compétitivité, notre attractivité et la facilité d'implantation des usines. Cela étant, je suis optimiste, car nous sortons enfin de cette crise grâce à l'effort de tous. Des écarts de coûts posent toujours des problèmes, mais je ne m'appesantirai pas ici sur le terrain fiscal.

La Compagnie des Alpes a été indemnisée, mais pas forcément les communes délégataires. Oui, cela est dû à notre fonctionnement différencié. Mais nous avons souscrit une augmentation de capital massive. De plus, nous supporterons les pertes de la Compagnie durant au moins deux exercices en lui donnant les moyens de travailler. Ces investissements bénéficieront ensuite aux collectivités locales.

**M. Claude Raynal, président.** – Merci, monsieur le directeur général, de ces explications approfondies. Cette séquence annuelle est quelque peu délicate, car la Caisse des dépôts et consignations est une sorte de couteau suisse tant ses domaines d'intervention sont très variés. Mais une fois encore, nous avons réussi l'exercice.

*La réunion est close à 12 h 30.*

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

**Mercredi 9 février 2022**

- Présidence de M. François-Noël Buffet, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**Proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation – Désignation  
des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Catherine Di Folco, Mme Marie Mercier, M. François Bonhomme, M. Loïc Hervé, M. Hussein Bourgi, M. Jérôme Durain, Mme Nadège Havet, comme membres titulaires, et de Mme. Jacqueline Eustache-Brinio, Mme Brigitte Lherbier, Mme Françoise Dumont, Mme Dominique Vérien, Mme Laurence Harribey, M. Henri Cabanel, Mme Cécile Cukierman 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 au choix du nom issu de la filiation.*

**Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration  
et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale –  
Examen des amendements de séance au texte de la commission mixte  
paritaire**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous allons examiner les amendements de séance au texte de la commission mixte paritaire (CMP) sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS).

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Le Gouvernement a déposé des amendements purement techniques, de simple coordination ou de précision, qui ne modifient pas le texte sur le fond.

*Les avis de la commission sur les amendements du Gouvernement sont repris dans le tableau ci-dessous :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 3</b>		
Le Gouvernement	14	<b>Favorable</b>
<b>Article 5 septies AA</b>		
Le Gouvernement	4	<b>Favorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 6</b>		
Le Gouvernement	5	<b>Favorable</b>
<b>Article 7</b>		
Le Gouvernement	6	<b>Favorable</b>
<b>Article 9</b>		
Le Gouvernement	7	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	7	<b>Favorable</b>
<b>Article 12 ter</b>		
Le Gouvernement	8	<b>Favorable</b>
<b>Article 16</b>		
Le Gouvernement	1	<b>Favorable</b>
<b>Article 17</b>		
Le Gouvernement	2	<b>Favorable</b>
<b>Article 18</b>		
Le Gouvernement	3	<b>Favorable</b>
<b>Article 34 bis AA</b>		
Le Gouvernement	9	<b>Favorable</b>
<b>Article 34 bis</b>		
Le Gouvernement	10	<b>Favorable</b>
<b>Article 40</b>		
Le Gouvernement	11	<b>Favorable</b>
<b>Article 53 quater</b>		
Le Gouvernement	12	<b>Favorable</b>
<b>Article 56</b>		
Le Gouvernement	15	<b>Favorable</b>
<b>Article 66 bis</b>		
Le Gouvernement	16	<b>Favorable</b>
<b>Article 67 bis</b>		
Le Gouvernement	17	<b>Favorable</b>



Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 69</b>		
Le Gouvernement	18	<b>Favorable</b>
<b>Article 73 septies</b>		
Le Gouvernement	20	<b>Favorable</b>
<b>Article 73 octies</b>		
Le Gouvernement	21	<b>Favorable</b>
<b>Article 83 quater</b>		
Le Gouvernement	13	<b>Favorable</b>
<b>Article 84</b>		
Le Gouvernement	19	<b>Favorable</b>

### **Proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous passons à l'examen du rapport de Marie Mercier sur la proposition de loi relative au choix du nom issu de la filiation.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Le texte à notre ordre du jour mériterait de bien meilleures conditions d'examen, car il s'agit d'un sujet complexe qui touche chacun. Comme moi, vous avez dû être sollicités par un très grand nombre de personnes, qui vous ont raconté leurs histoires personnelles. Malheureusement, nous devons faire dans le temps imparti, sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État.

La proposition de loi du député Patrick Vignal s'inspire d'une pétition ayant recueilli plus de 35 000 signatures sur internet, qui avait pour but de faciliter la vie quotidienne des mères dont les enfants ne portent pas le nom. Elle a été annoncée par le garde des sceaux dans un magazine féminin avant son dépôt. Ce dernier a déclaré que « chaque Français pourra choisir son nom de famille une fois dans sa vie », suscitant ainsi de grandes attentes ou, au contraire, la crainte d'un état civil « à la carte » qui brouillerait les liens de filiation.

Avant d'examiner ce texte, je vous présenterai deux notions parfois complexes à distinguer, mais qui sont essentielles pour comprendre l'enjeu des articles clés de la proposition de loi : le nom de famille et le nom d'usage.

Le nom de famille résulte des liens de filiation et figure obligatoirement dans tous les actes de l'état civil. Il est actuellement possible d'en changer après la naissance, sur demande auprès du garde des sceaux, selon la procédure de changement de nom par décret et lorsqu'il existe un intérêt légitime.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les parents peuvent choisir de transmettre à leur enfant soit le nom de la mère, soit celui du père, soit leurs deux noms accolés dans un ordre choisi.

Imaginons, par exemple, un dénommé Pierre, enfant de M. Dupont et Mme Durand : il peut avoir comme nom de famille Dupont, Durand, Dupont Durand ou Durand Dupont.

Le nom d'usage, en revanche, ne figure pas dans les actes de l'état civil et ne se transmet pas à ses enfants. Chacun choisit d'en faire usage en le déclarant à ses interlocuteurs ou à l'administration et peut cesser d'en faire usage à tout moment. L'inscription sur un titre d'identité ou de voyage est une simple faculté.

Le nom d'usage le plus répandu est celui de la femme mariée qui ne change pas son nom de famille en se mariant, mais qui peut utiliser le nom de son mari à titre de nom d'usage pendant son mariage. Ainsi, Mme Durand, mariée à M. Dupont, peut se faire appeler Mme Dupont, mais reste Mme Durand pour l'état civil, son nom de famille étant improprement appelé son « nom de jeune fille ».

Depuis la loi du 23 décembre 1985 relative à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs portée par Robert Badinter, toute personne peut également utiliser, à titre de nom d'usage, l'adjonction du nom de chacun de ses parents. Reprenons l'exemple de Pierre, enfant de M. Dupont et de Mme Durand : il peut se faire appeler dans la vie de tous les jours, à son choix, Pierre Dupont Durand ou Pierre Durand Dupont, même si son nom à l'état civil reste Pierre Dupont.

Le texte présenté va au-delà du souhait premier du collectif « Porte mon nom », qui souhaitait résoudre les difficultés rencontrées par certains parents pour adjoindre à titre d'usage leur nom à celui de leurs enfants. Ce sujet est traité par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, qui propose de permettre une substitution de nom à titre d'usage et de permettre à un parent d'ajouter son nom au nom de l'enfant, toujours à titre d'usage, moyennant l'information préalable de l'autre parent, qui pourrait saisir le juge aux affaires familiales (JAF) s'il conteste cette initiative.

L'article 2, qui focalise toute l'attention et sur lequel le garde des sceaux s'est exprimé dans l'hebdomadaire *Elle*, semble être né de la conjonction d'une part d'un souci sincère de répondre à des situations individuelles, dans lesquelles le fait de porter et de transmettre le nom d'un parent maltraitant est douloureux, et d'autre part d'une volonté de procéder à une simplification administrative qui permettrait à l'administration centrale du ministère de la justice de transférer partiellement la charge de la procédure de changement de nom aux communes.

Il permettrait à tout majeur de choisir son nom une fois dans sa vie, de la même manière que les parents peuvent le faire pour leurs enfants depuis 2005.

Cette idée, qui peut sembler logique et séduisante, est en réalité loin de faire l'unanimité auprès des juristes ou des professionnels du droit que j'ai entendus. Ces derniers m'ont d'ailleurs fait part de leur incompréhension du choix de la procédure accélérée pour un texte aux répercussions multiples, tant du point de vue des enfants que de celui de l'organisation de l'état civil et des fichiers relevant du ministère de l'intérieur.

En faisant du changement de nom un acte administratif banal, alors qu'il s'agit aujourd'hui de quelque chose d'exceptionnel, la proposition de loi apporterait des bouleversements qui risquent d'engendrer de nombreuses difficultés personnelles et administratives sous couvert de simplification. Il semble que celles-ci n'aient pas toutes été envisagées, ou sont au moins sous-estimées.

Le sous-directeur des libertés publiques, que j'ai entendu, a exprimé des préoccupations sur les conséquences de la réforme proposée et la date d'entrée en vigueur envisagée, celle du 1<sup>er</sup> juillet 2022, qui lui semble trop rapprochée pour préserver l'opérationnalité des interrogations des fichiers utilisés par le ministère de l'intérieur.

Outre un nombre accru de demandes de titres d'identité auquel il aurait à faire face, le ministère de l'intérieur devrait concevoir de nouveaux outils pour que l'identification des personnes figurant dans ses fichiers soit mise à jour en temps réel, tout en adaptant le cadre réglementaire nécessaire après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

En effet, ni le ministère de l'intérieur ni le ministère de la justice ne disposent aujourd'hui de la possibilité de s'interconnecter avec le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) tenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et alimenté par les communes qui doivent retransmettre au fil de l'eau les modifications apportées à l'état civil.

Les avocats, par la voix du Conseil national des barreaux (CNB), expriment également leurs craintes de difficultés à venir dans leurs rapports avec les administrations, en l'absence d'un accompagnement par des dispositifs techniques de mise à jour globale et uniforme des données de l'état civil. Certains évoquent le risque de fraude. D'autres, les huissiers, souhaiteraient pouvoir interroger le fichier de l'état civil par voie électronique dès le stade de la signification, et non plus seulement de l'exécution, afin d'être au courant en amont.

Tout cela semble ne pas avoir été pris en compte, mais avoir été balayé d'un revers de main, au motif que « l'intendance suivra ».

Je vous propose de donner une souplesse accrue au nom d'usage, sauf pour les mineurs, dont l'intérêt a été insuffisamment pris en compte par les députés, et d'améliorer la procédure de changement de nom par décret pour proposer une solution aux personnes qui souhaitent changer de nom pour des motifs affectifs liés à leurs relations avec le parent qui leur a transmis son nom, sans pour autant créer une procédure de choix du nom par simple formulaire.

À l'article 1<sup>er</sup>, il me semble que faire figurer dans le code civil les règles du nom d'usage à raison de la filiation est une bonne idée, car cela favorisera la connaissance de cette faculté encore très peu développée parmi les Français.

Je vous propose également d'approuver la possibilité pour les majeurs de substituer, à titre d'usage, le nom d'un parent à celui de l'autre, en plus de l'adjonction qui est déjà possible. Dans l'exemple que je vous ai donné tout à l'heure, Pierre Dupont pourrait avoir le choix de se faire appeler dans sa vie quotidienne Pierre Durand, du nom de sa mère, et pas seulement Pierre Dupont Durand ou Pierre Durand Dupont comme aujourd'hui.

Cela apporterait une solution rapide aux personnes majeures qui souffrent de devoir utiliser dans leur vie quotidienne le nom d'un parent maltraitant ou délaissant. Cela leur permettrait également de « tester » l'opportunité d'un changement de nom avant d'entamer la procédure adéquate pour modifier leur nom à l'état civil.

En revanche, s'agissant des mineurs, je pense que nous devons prendre en compte le fait qu'un enfant ne fait pas la différence entre un nom d'usage et un nom de famille : le faire connaître dans sa vie de tous les jours sous un autre nom équivaut, en pratique, à lui faire changer de nom. Or le nom est un élément essentiel de la construction de l'enfant. Cela m'a été dit par les professionnels de l'enfance, en particulier par un pédopsychiatre, par un avocat de la famille, et par un juge pour enfant. Le nom est indissolublement lié à l'être.

Il me semble que les députés n'ont pas bien compris cette dimension du nom d'usage. Dans l'esprit de certains, on a l'impression qu'il ne s'agit que d'une mention administrative sur une carte d'identité. Mais le nom d'usage est le nom utilisé par les tiers : pour l'enfant, ce sera le nom par lequel sa maîtresse l'appellera, le nom sur son titre de transport ou sa carte de piscine... Si le but de l'article 1<sup>er</sup> n'est que de porter une mention du nom de la mère sur la carte d'identité, alors il ne faut pas faire de loi : il suffit de demander au ministère de l'intérieur de changer le format de la carte d'identité et de rajouter une rubrique sur celle-ci ! Tout ceci est réglementaire.

Pour cette raison, je vous propose de ne pas autoriser de substitution du nom à titre d'usage pour les mineurs, ce qui risquerait d'ailleurs d'exacerber les conflits familiaux, et d'engendrer davantage de contentieux qu'il n'y en a jusqu'ici.

Je vous propose également de ne pas accepter la solution proposée par les députés, permettant à un parent de décider seul d'adjoindre à titre d'usage son nom de famille au nom de l'enfant, à charge pour lui d'en informer en temps utile préalablement l'autre parent pour que celui-ci puisse saisir le JAF en cas de désaccord.

Cette disposition me semble bancale : elle pourrait créer des situations instables, dans lesquelles l'enfant serait nommé différemment selon qu'il est chez son père ou sa mère, et devrait revenir à son nom d'origine, si le juge considérait qu'il n'est pas de son intérêt d'adjoindre l'autre nom.

Par ailleurs, n'étant pas informés de la saisine du JAF, les services des préfectures eux-mêmes ne pourraient pas savoir s'ils peuvent ou non délivrer le titre d'identité ou de voyage avec le nom d'usage.

Il me semble que le droit existant est plus protecteur pour l'enfant, puisqu'il exige l'accord des deux parents ou, en cas de désaccord, une autorisation du JAF.

Il pourrait y avoir des solutions pratiques aux situations décrites par les mères. Il faudrait que le choix du nom d'usage soit systématiquement abordé lors de la séparation, au même titre que la résidence habituelle, le droit de visite et d'hébergement ou le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation. De même, si le père est absent ou fait de l'obstruction systématique, une mère peut toujours demander l'exercice exclusif de l'autorité parentale, et peut alors décider seule du nom d'usage. Toutes ces situations peuvent évidemment s'imaginer pour le père, si l'enfant porte le nom de la mère !

L'article 2 est celui qui a le plus de retentissement médiatique. La question à trancher est plus simple. Faut-il créer une procédure déclarative par simple formulaire Cerfa pour permettre à chacun de changer de nom une fois dans sa vie, sans avoir à justifier d'un intérêt quelconque ? Ou faut-il maintenir une procédure plus contraignante, car il s'agit d'un acte juridiquement et psychologiquement structurant, qui a des impacts de très long terme sur

la personne et les membres de sa famille, en particulier sur les enfants mineurs qui changent de nom « par ricochet » ?

Je penche pour cette seconde analyse, et je vous proposerai d'apporter une réponse aux situations individuelles douloureuses qui nous ont été rapportées, en améliorant la procédure existante : il s'agirait d'exempter une demande d'adjonction du nom d'un parent ou de substitution d'un nom à un autre de toute justification d'un intérêt légitime, ce qui éviterait les rejets de dossiers fondés sur l'absence de justificatifs.

Une mesure assez similaire avait déjà été adoptée en septembre 2016 à l'initiative du Sénat, lors de l'examen du projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, par le biais d'un amendement défendu par notre collègue René-Paul Savary, mais cette disposition avait été censurée par le Conseil constitutionnel comme étant un « cavalier législatif ».

Avec ce dispositif, la section du sceau du ministère de la justice n'aurait plus à apprécier le motif affectif de la demande de changement de nom. Il lui appartiendrait en revanche de perfectionner ses méthodes de travail et d'accélérer son temps de traitement administratif pour répondre plus efficacement aux demandes de changement de nom, quitte à prioriser les dossiers dans les cas les plus sensibles.

Sur les autres articles, je n'ai pas d'observations particulières. Je vous proposerai juste de décaler au 1<sup>er</sup> septembre l'entrée en vigueur de la loi, pour accorder un meilleur délai de prévenance aux différentes administrations et professionnels concernés.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vous informe, mes chers collègues, de la présence de Mélanie Vogel, qui n'est pas membre de la commission, à notre réunion.

En application des dispositions de l'article 15 *bis* du Règlement du Sénat, si vous avez la possibilité de défendre les amendements que vous avez déposés, madame Vogel, la discussion générale est en revanche réservée aux seuls membres de la commission des lois.

**Mme Dominique Vérien.** – À l'article 2, il serait bon de simplifier la procédure de changement de nom, qui ne fonctionne pas très bien actuellement – on m'a rapporté qu'il a fallu cinq ans à un M. Connard pour changer de nom. Comme l'on reste dans le domaine de la filiation et que l'on ne peut pas choisir un autre nom que celui de son père ou de sa mère, nous pouvons répondre aux messages inquiets que nous avons reçus de certaines associations : il n'y a pas de raison que des noms de famille disparaissent.

Le fait de ne pas avoir à justifier les raisons du changement de nom devrait pouvoir rendre quasiment automatique une procédure qui existe déjà, et qui n'a pas besoin d'être changée.

Concernant la substitution du nom d'usage à l'article 1<sup>er</sup>, je comprends que, lorsque les deux parents exercent l'autorité parentale, l'accord des deux parents soit préférable, et qu'un juge tranche en cas de désaccord. Mais n'oublions pas que, dans certains cas, nous parlons de parents dessaisis de leur autorité parentale – il s'agit souvent du père, et plus rarement de la mère. On peut penser qu'il y a alors des raisons légitimes pour substituer le nom plutôt que de l'ajouter. Madame le rapporteur, il est dommage que, par votre amendement, vous jetiez le bébé avec l'eau du bain, et que vous ne fassiez pas la différence entre l'exercice seul ou commun de l'autorité parentale. Le parent exerçant seul l'autorité

parentale devrait pouvoir substituer le nom d'usage, alors que si les deux parents exercent l'autorité parentale, il est logique que chacun donne son avis.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Le nom est extrêmement important, car l'identité de la personne se retrouve dans son nom. À partir du moment où accoler plusieurs noms a été autorisé, les notaires et les généalogistes ont éprouvé davantage de difficultés. Mais une telle vision généalogique est-elle encore dans l'air du temps ?

Le fait d'accoler deux noms au moment de la filiation devrait devenir systématique : il est toujours plus facile d'enlever un nom que d'en rajouter un. Les parents disposent déjà de cette possibilité, mais je pense qu'on pourrait systématiser cette situation. En accolant les deux noms régulièrement, on faciliterait les choses.

La transmission devient compliquée à partir du moment où l'on souhaite transmettre un double nom. On se retrouverait avec des noms à n'en plus finir, comme ceux que l'on trouve au Portugal. Pourquoi choisir le nom du père plutôt que celui de la mère ? C'est une autre interrogation.

Je signale un point important en matière d'adoption : quand un enfant est adopté, son nom change automatiquement, car il reçoit le nom de la famille qui l'adopte. Mais parfois, on lui change aussi son prénom. C'est très troublant : un tel chamboulement de l'identité peut devenir très compliqué pour lui plus tard dans son existence.

Toutes ces interrogations se posent aujourd'hui, et c'est trop rapidement que ces changements importants pour l'identité des personnes sont élaborés. Pourquoi une telle précipitation, si ce n'est pour alléger le travail des juges ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Nous partageons le double objectif de cette proposition de loi : il s'agit tout d'abord de mieux faire connaître les dispositions relatives au nom d'usage à raison de la filiation, en les codifiant, afin de faciliter le quotidien de certains parents, et ensuite de mieux prendre en compte la volonté de certaines personnes majeures de ne plus porter, à titre de nom d'usage ou de nom de famille, le nom du parent qui le leur a transmis, pour des motifs affectifs tenant notamment à des violences ou à un délaissement.

Nous nous accordons sur la nécessité de ne pas modifier les règles de dévolution du nom. Les auteurs de la proposition de loi ont souhaité non pas imposer l'attribution du double nom de famille aux enfants, mais bien simplifier la mise en œuvre de la liberté du choix du nom dans le cadre de la filiation.

Nous sommes davantage réservés sur deux modifications principales que vous venez de proposer. L'Assemblée nationale avait prévu que l'un des deux parents puisse adjoindre unilatéralement son nom à celui de son enfant, à titre d'usage exclusivement. Nous entendons certains des enjeux que vous avez soulignés, et nous espérons que la navette parlementaire permettra de préciser les choses, afin que cet ajout attendu par les familles ne soit pas sacrifié.

La deuxième modification principale que vous avez proposée concerne la suppression de la procédure simplifiée de changement de nom de famille étendue aux demandes consistant à porter le nom de famille du parent qui ne l'a pas transmis. Nous sommes également assez réservés sur ce point. Si vous exonérez les demandeurs de la preuve de l'existence de motifs légitimes, il n'en demeure pas moins que la longueur, le coût et les

lourdes formalités de publicité de la procédure par décret nécessiteront, pour ces situations douloureuses, de longues formalités : le site de l'administration précisant la procédure indique qu'il faut compter plusieurs mois, parfois plusieurs années, pour que ces procédures aboutissent, et selon la Chancellerie, la durée moyenne de cette procédure est de deux ans.

La procédure simplifiée que nos collègues députés proposent, et que notre commission supprimerait si elle suivait votre avis, n'institue pas de mission inconnue pour les officiers de l'état civil, qui sont déjà compétents en cas de demande de changement de prénom ou de nom ou fondée sur la disparité entre le nom porté en France et le nom étranger.

Nous pouvons enfin souligner que les modifications prévues par la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale sont justement insérées dans le cadre familial et de la filiation, puisqu'elles concernent des situations dans lesquelles l'individu souhaite porter l'autre nom de famille, qui aurait pu lui être attribué à la naissance. Ce point pourrait nous réunir.

À rebours de l'idée d'un état civil à la carte, cette proposition de loi donne finalement un statut particulier au changement de nom intervenant dans le strict cadre familial, en lui réservant une procédure simplifiée, et en le distinguant des autres types de demandes pour lesquelles le législateur continue d'estimer qu'une procédure complexe se justifie.

Nous espérons que les débats sauront nous réunir dans la suite de la navette sur les moyens permettant d'atteindre effectivement les objectifs que nous partageons, sans priver le texte de ses principaux effets.

**M. François Bonhomme.** – Je souscris à de nombreuses réserves formulées, mais je voudrais surtout m'inquiéter de la méthode employée : que ce texte soit une proposition de loi ne nous donne aucune garantie. Nous ne disposons notamment d'aucune étude d'impact, alors que le sujet est extrêmement lourd, et emporte des conséquences durables dans la société.

Le Gouvernement, qui communique par des voies inhabituelles comme le magazine *Elle*, agit de manière cavalière. Dans la mesure où ce texte a de lourdes conséquences, il devrait s'agir d'un projet de loi, ce qui nous apporterait davantage de garanties.

**Mme Muriel Jourda.** – Je partage les observations de François Bonhomme, et je déplore que, sur un sujet aussi important, nous ne disposions que du point de vue d'un parlementaire. Au-delà de l'intérêt personnel que l'on peut avoir au sujet du nom de famille, il y va de l'intérêt de la société, et d'un principe qui est l'indisponibilité de l'état des personnes. L'état civil n'est pas disponible, tout simplement parce qu'il est un élément structurant de la société, et non seulement des personnes individuelles. Nos sociétés ne peuvent pas être uniquement formées de désirs juxtaposés.

Je voudrais demander une explication à Mme le rapporteur, qui a indiqué que si la procédure de changement de nom par décret est maintenue, l'intérêt légitime ne serait plus apprécié. Cela signifie-t-il qu'il n'y a plus aucun critère d'appréciation du changement de nom, qui, malgré la procédure, reste « à la carte » ?

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Madame Vérien, un père qui n'exerce plus l'autorité parentale peut être hospitalisé ou en prison : il n'en continue pas moins d'être un père aimant. Il faut bien faire la distinction entre celui qui est titulaire de l'autorité parentale et celui qui l'exerce.

Madame Lherbier, la loi de 2002 permet aux parents de donner un double nom à leur enfant. Le choix du nom à transmettre reviendra finalement à celui-ci quand lui-même deviendra parent.

Sur l'adoption, à partir de 13 ans, l'enfant doit donner son accord.

Monsieur Mohamed Soilihi, l'adjonction par volonté unilatérale est moins protectrice pour l'enfant. On doit agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant, pas dans celui de sa mère.

S'agissant de l'article 2, une proportion importante des demandes de changement de nom n'est pas acceptée : les déboutés risquent de revenir dans les mairies faire une nouvelle demande. Le volume des demandes risque d'être phénoménal.

Madame Jourda, l'intérêt légitime ne serait plus pris en compte en cas de demande d'adjonction ou de substitution du nom d'un parent ; pour tous les autres cas, la procédure resterait la même. Il s'agit simplement de faciliter la procédure en prenant un nom qui figure déjà dans la filiation.

**M. Hussein Bourgi.** – Je remercie Marie Mercier pour le travail qu'elle a accompli. J'ai assisté à certaines auditions, qui étaient fort intéressantes.

Il paraît effectivement difficile de mettre en œuvre cette loi au 1<sup>er</sup> juillet prochain : il faut laisser le temps aux services de s'organiser.

Sur le fond, j'ai quelques divergences avec le rapporteur : nous avons entendu les professionnels, qui traitent ces sujets avec la distanciation nécessaire, mais aussi les personnes concernées. Même si celles-ci sont peu nombreuses – on parle de 4 000 à 5 000 personnes –, elles vivent parfois des situations très douloureuses. Je mettrai de côté celles qui portent des noms patronymiques comme « Connard » ou « Cocu » pour évoquer, par exemple, celles qui ont été victimes de crimes incestueux de la part d'un père jugé par une cour d'assises, avec un retentissement médiatique de l'affaire. On offre à ces enfants, qui sont durablement marqués par leur histoire, la possibilité d'obtenir un changement de nom, mais la procédure prend parfois beaucoup de temps.

Je veux aussi évoquer la situation des membres d'une fratrie dans laquelle un d'entre eux a été condamné par exemple pour un crime. Ses frères et sœurs vont rencontrer énormément de difficultés à s'insérer socialement et professionnellement dès lors qu'ils portent le même nom patronymique : ce sont des victimes collatérales. On ne doit pas laisser à penser qu'il s'agit de démarches fantaisistes ou capricieuses de la part de personnes qui changeraient de nom patronymique comme on change de veste.

Il faut voir comment nous pouvons aider ces personnes de manière efficace et rapide. Les délais sont trop longs. J'ai entendu les réserves des secrétaires de mairie et des hauts fonctionnaires pour lesquels il ne faudrait rien changer. Tout changement engendre une charge de travail supplémentaire, mais le législateur est là pour s'intéresser à la société dans son ensemble, y compris à ceux qui, même minoritaires, rencontrent des difficultés. Lors du



débat dans l'hémicycle, nous essayerons de faire entendre la voix de ces derniers, pour les accompagner de la manière la plus pragmatique possible, tout en mettant les garde-fous nécessaires pour éviter les dérives. On peut faire converger les aspirations des uns et les mises en garde des autres.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Je remercie Hussein Bourgi et Dominique Vérien d'avoir assisté aux auditions.

Monsieur Bourgi, la substitution du nom d'usage apporte une solution pratique immédiate, dans l'attente de la procédure de changement de nom. Les difficultés que vous évoquez relèvent de la gestion des procédures : le service du sceau doit mieux travailler. Il a par exemple suffi de trois mois pour changer le nom d'une personne dans un dossier sensible ! Je comprends que cette administration a un travail considérable, mais ce n'est pas une raison pour s'en décharger sur les services chargés de l'état civil des communes.

**M. François-Noël Buffet, président.** – 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 revient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Je vous propose de considérer que ce périmètre comprend les dispositions relatives au nom d'usage et aux procédures de changement de nom et de prénom.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**Mme Mélanie Vogel.** – Il arrive souvent que les acteurs économiques attribuent automatiquement à une femme le nom de son époux comme nom d'usage, même lorsqu'elle souhaite garder son nom de naissance. La rectification de l'erreur exige de longues procédures. Mon amendement **COM-9** rectifié prévoit que, sauf demande expresse, le nom de naissance reste le nom d'usage.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Le fait que certains appellent une femme par son nom d'épouse sans qu'elle le souhaite relève de la tradition et des mentalités, mais ne correspond pas à l'état de la législation. Ce n'est pas une nouvelle disposition dans le code civil qui y changera quelque chose. Il faut faire changer les mentalités ! L'avis est défavorable.

*L'amendement COM-9 rectifié n'est pas adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement **COM-1** rectifié *bis* fait une confusion entre le nom d'usage et le nom de famille.

Le nom d'usage n'est pas transmissible et ne peut donc « redéfinir une identité généalogique ». Il existe depuis 1985 s'agissant du nom d'usage issu de la filiation. Il permet de résoudre de manière assez souple différentes situations, et je vous proposerai deux amendements pour améliorer le dispositif. L'avis est défavorable.

*L'amendement COM-1 rectifié bis n'est pas adopté.*

*L'amendement de précision rédactionnelle **COM-12** est adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L’amendement **COM-13** vise à clarifier les choix de nom d’usage issu de la filiation possibles pour permettre à une personne majeure ayant un nom double d’en bénéficier.

*L’amendement COM-13 est adopté.*

**Mme Mélanie Vogel.** – Mon amendement **COM-10** rectifié tend à permettre à une personne de prendre comme nom d’usage un autre nom que celui de ses parents, par exemple de ses demi-frères ou demi-sœurs. Il s’agit non pas de prendre le nom de n’importe qui, mais celui de personnes avec lesquelles il existe un lien fort.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Cet amendement vise à élargir le choix des noms d’usage aux noms portés par des parents du deuxième degré.

Une personne pourrait ainsi prendre le nom d’une grand-mère, mais également d’un petit-fils ou d’un frère, entraînant une certaine confusion. Il me semble inutile de complexifier encore les choses. L’avis est défavorable.

*L’amendement COM-10 rectifié n’est pas adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L’amendement **COM-14** a un double objet : refuser la faculté de substituer le nom d’un parent à celui d’un autre à titre de nom d’usage de l’enfant ; rétablir le consentement préalable de l’autre parent pour procéder à une adjonction de nom, tout en précisant le rôle du JAF.

**Mme Dominique Vérien.** – Le JAF pourrait-il statuer sur une substitution de nom ?

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Non.

**Mme Dominique Vérien.** – La substitution de nom peut aussi être faite pour le bien de l’enfant.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – C’est la procédure de changement de nom.

**Mme Dominique Vérien.** – Je comprends que l’on souhaite passer par un juge, mais la procédure dure trop longtemps. Imaginons un enfant de trois mois : il serait bon que la procédure soit terminée avant qu’il n’entre à l’école.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Le plus important pour l’enfant, c’est qu’il soit dans un milieu bienveillant, qu’on subviene à ses besoins fondamentaux en termes de soins, d’éducation... La question du nom vient bien après. Nous devons éviter de transférer à l’enfant le conflit sur le nom. Il ne faut pas se tromper de combat, comme l’a indiqué le pédopsychiatre que nous avons entendu : l’intérêt supérieur de l’enfant ne passe pas par le règlement immédiat de la question du nom.

L’article 2 *bis* ouvre la possibilité pour une juridiction de statuer sur le changement de nom d’un mineur lorsqu’elle prononce le retrait total de l’autorité parentale – les cas graves des violences intrafamiliales sont ici visés.

**M. François-Noël Buffet, président.** – La question de la rapidité des procédures est un autre problème. Nous avons fait à plusieurs reprises des observations sur la nécessaire réorganisation de la justice civile.

*L'amendement COM-14 est adopté ; les amendements COM-5 et COM-11 rectifié deviennent sans objet.*

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

### *Après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Mélanie Vogel.** – L'amendement COM-6 rectifié vise à maintenir l'usage par une personne du nom de son conjoint après un divorce, sur simple manifestation de volonté.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Le mariage a une dimension contractuelle : l'époux prête son nom à sa femme, ou inversement. L'amendement vise à permettre la conservation du nom de l'ex-conjoint après un divorce. Il semble que le système existant soit satisfaisant. Soit l'autre époux est d'accord, soit c'est le juge qui l'autorise en raison d'un intérêt particulier pour lui ou pour les enfants. Le nom d'usage est ici lié au mariage ; il est naturel qu'en cas de divorce, qui est une rupture du contrat, cet usage cesse sauf circonstances particulières. L'avis est défavorable.

*L'amendement COM-6 rectifié n'est pas adopté.*

### *Article 2*

*L'amendement de suppression COM-2 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – L'amendement COM-15, que je vous propose d'adopter, vise, d'une part, à supprimer la procédure déclarative, dite « par Cerfa », et décentralisée auprès des officiers de l'état civil voulue par l'Assemblée nationale ; d'autre part, à ne pas soumettre à l'exigence de la justification d'un « intérêt légitime » la demande de changement de nom par décret tendant à adjoindre le nom de l'un des parents à son nom ou l'y substituer.

Entre le simple formulaire Cerfa en mairie et la procédure actuelle qui est longue et complexe, mais qui dépend des services de l'administration centrale du ministère de la justice, il y a un juste milieu qui permet de préserver le caractère exceptionnel d'un changement de nom tout en apportant une réponse aux personnes qui souhaitent ne plus porter le nom de l'un de leurs parents ou y adjoindre celui de l'autre.

Il n'est pas tolérable de devoir attendre des années quand on porte un nom épouvantable. Nous proposons de simplifier le dispositif, tout en laissant sa mise en œuvre par la Chancellerie.

*L'amendement COM-15 est adopté ; les amendements COM-4 rectifié, COM-3 et COM-7 rectifié deviennent sans objet.*

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

**Article 2 bis (nouveau)**

*L'article 2 bis est adopté sans modification.*

**Article 3**

*L'article 3 est adopté sans modification.*

**Après l'article 3**

**Mme Mélanie Vogel.** – Par l'amendement **COM-8** rectifié *bis*, nous souhaitons automatiser le double nom dans la déclaration de naissance. En effet, bien qu'il soit légalement possible de prendre le nom de la mère ou d'accoler les deux noms dans l'ordre de leur choix, 80 % des couples utilisent le nom du père pour leurs enfants. Il s'agit de sortir le choix du nom de la négociation entre les deux parents, car celle-ci se fait souvent en défaveur de la mère.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Votre amendement tend à modifier les règles de dévolution du nom de famille pour rendre obligatoire le double nom.

Nous avons eu ce débat à plusieurs reprises et nous pourrions de nouveau l'avoir en séance. L'article 311-21 du code civil a été retouché quatre fois depuis 2002. Il faut laisser le temps aux parents de se saisir de ces dispositions au lieu de les modifier encore une fois. L'avis est défavorable.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Le service d'état civil qui est parfois présent dans les maternités ne propose pas aux mères d'inscrire le double nom, qui permet de garder une attache avec les deux parents.

**M. Philippe Bas.** – Madame Vogel, si une femme s'appelant Martin-Lefèvre a un enfant avec un homme dont le nom est Dupont-Durand, comment s'appellera l'enfant avec votre amendement ?

**Mme Dominique Vérien.** – Je me permets de répondre : les parents choisiront deux noms parmi les quatre !

Pourquoi changer la règle aujourd'hui ? Depuis le mariage pour tous, les couples de même sexe peuvent adopter et il n'y a plus forcément de père et mère. C'est la raison pour laquelle la question s'est de nouveau posée.

Les parents doivent parfois signer un formulaire dans lequel ils indiquent quel nom ils ont choisi pour l'enfant. En l'absence de ce formulaire, la mairie inscrit le nom du père. Si le formulaire était systématiquement proposé, il y aurait moins de problèmes. Le dispositif peut être amélioré, mais cela relève certainement du pouvoir réglementaire.

**Mme Brigitte Lherbier.** – L'instabilité des couples explique les problèmes que l'on rencontre aujourd'hui pour les noms des enfants. J'insiste, le double nom permet de garder le lien avec les deux parents.

**Mme Cécile Cukierman.** – En voulant faire plaisir à tout le monde, on a complexifié le dispositif. Mes enfants ne portent pas mon nom de famille, mais ils n'ont pas le

sentiment que je ne suis pas leur mère et je n'ai pas le sentiment qu'ils ne sont pas mes enfants. Dans la plupart des familles, le fait de porter le nom du père ne pose pas de problème.

En Espagne, on porte les deux noms, mais à la génération suivante, ce sont les noms des grands-pères paternels qui sont conservés. Nos noms de famille n'ont pas vocation à être des arbres généalogiques.

On ne pourra pas régler tous les cas particuliers. Cette proposition de loi présente l'avantage d'être claire, en permettant de changer de nom une fois dans sa vie.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Philippe Bas a pointé, par sa question, le fait que l'amendement **COM-8** reporte sur les enfants le choix du nom qu'ils vont décider d'ignorer lors de la transmission à leurs propres enfants. C'est l'une des raisons pour lesquelles je fais preuve de réserve sur ce sujet.

*L'amendement COM-8 rectifié bis n'est pas adopté.*

#### **Article 4**

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Mon amendement **COM-16** vise à reporter l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2022, pour prendre en compte le travail supplémentaire que la mise en œuvre de ce texte donnera aux diverses administrations concernées.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

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

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
Mme Mélanie VOGEL	9 rect.	Utilisation du nom d'épouse par les tiers sur demande expresse de l'intéressée	<b>Rejeté</b>
Mme JOSEPH	1 rect. <i>bis</i>	Suppression des dispositions sur le nom d'usage	<b>Rejeté</b>
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	12	Amendement de précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	13	Clarification des choix de nom d'usage issu de la filiation possibles pour permettre à une personne majeure ayant un nom double d'en bénéficier	<b>Adopté</b>
Mme Mélanie VOGEL	10 rect.	Extension du choix de nom d'usage aux parents du deuxième degré	<b>Rejeté</b>
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	14	Suppression de la faculté de substituer le nom d'un parent à celui d'un autre à titre de nom d'usage de l'enfant et maintien de la condition de double consentement	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Mélanie VOGEL	5	Droit du parent n'ayant pas le même nom que l'enfant de rajouter son nom à celui de l'enfant en nom d'usage, sans l'autorisation de l'autre parent	Satisfait ou sans objet
Mme Mélanie VOGEL	11 rect.	Suppression de la limitation de la transmission au premier nom de famille	Satisfait ou sans objet
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
Mme Mélanie VOGEL	6 rect.	Conservation de l'usage du nom de l'ex-conjoint après un divorce sur une simple demande	Rejeté
<b>Article 2</b>			
Mme JOSEPH	2 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article 2	Rejeté
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	15	Simplification de la procédure de changement de nom par décret pour prendre en compte les demandes d'adjonction ou de substitution du nom d'un parent	Adopté
Mme Mélanie VOGEL	4 rect.	Suppression de la limitation de l'usage de la nouvelle procédure déclarative	Satisfait ou sans objet
M. BOURGI	3	Nécessité d'une demande expresse du demandeur pour étendre le changement de nom aux enfants mineurs	Satisfait ou sans objet
Mme Mélanie VOGEL	7 rect.	Désignation des services de l'état civil compétents pour les Français nés à l'étranger et les Français vivant à l'étranger	Satisfait ou sans objet
<b>Article additionnel après l'article 3</b>			
Mme Mélanie VOGEL	8 rect. <i>bis</i>	Modification des règles de dévolution du nom de famille pour rendre obligatoire le double nom	Rejeté
<b>Article 4</b>			
<b>Mme Marie MERCIER, rapporteur</b>	16	Report de l'entrée en vigueur au 1 <sup>er</sup> septembre 2022	Adopté

### **Déroulement de la campagne présidentielle – Audition de M. Jean-Denis Combrexelle, président du comité de liaison Covid**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous recevons Jean-Denis Combrexelle, en sa qualité de président du comité de liaison Covid sur le déroulement de la campagne présidentielle, que je remercie de s'être rendu disponible pour cette audition.

Celle-ci nous donne l'occasion de nous pencher sur les conditions d'organisation de la prochaine élection présidentielle, puis des élections législatives, dans le contexte toujours prégnant de la crise sanitaire. Il s'agit notamment de veiller à ce que certains dysfonctionnements relevés l'année dernière ne se reproduisent pas. Nous pourrions aussi évoquer les mesures contenues dans les propositions de loi organique et ordinaire de notre collègue Philippe Bonnecarrère, que nous examinerons en commission la semaine prochaine.

Ma première question concerne les missions exactes du comité de liaison que vous présidez. Lors de votre audition l'été dernier, vous nous aviez expliqué que le comité de

suivi pour les élections départementales et régionales, que vous présidiez également, était une expérience inédite, qu'il s'agissait avant tout d'une instance de dialogue entre les associations d'élus, les partis politiques et les ministères chargés de l'organisation des élections, dans le contexte particulier de la crise sanitaire. Votre reconduction à la présidence de ce nouveau comité prouve que cette première expérience a été utile, mais votre mission se présente sous un jour doublement différent cette année : d'une part, elle est expressément centrée sur les seules questions en lien avec la crise sanitaire ; d'autre part, elle est placée sous le contrôle de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP), qui est présidée par le vice-président du Conseil d'État. Quelles sont donc les missions exactes du comité que vous présidez cette année et comment ses réunions et ses travaux s'articulent-ils avec ceux de la CNCCEP ?

Ma deuxième question porte sur les enseignements que vous avez tirés de l'organisation des élections de juin dernier. Nous vous avons entendu sur les dysfonctionnements dans la distribution de la propagande électorale : des leçons ont-elles été tirées ? Avec le recul, les remontées des préfetures et des contentieux ont-elles permis d'identifier d'autres difficultés, qui seraient pour vous des points de vigilance particuliers ou qui justifieraient de publier sans délai des recommandations ou d'adapter le protocole sanitaire ?

Enfin, malgré un léger desserrement des contraintes, les données n'ont pas fondamentalement changé par rapport à l'année dernière : avec plus de 250 000 nouveaux cas par jour, plus de 3 000 patients en réanimation et de fortes tensions sur les services hospitaliers, l'épidémie risque toujours de perturber le moment démocratique majeur qu'est l'élection présidentielle. Dans ce contexte, comment faire pour limiter autant que possible l'impact du risque sanitaire sur la participation ? Le Gouvernement ne souhaite pas, à ce stade, renouveler cette année le dispositif de double procuration que le Parlement avait mis en place pour le second tour des élections municipales puis pour les élections départementales et régionales, dispositif que notre collègue Philippe Bonnacarrère propose de réinstaurer cette année. Quelle est votre position sur ce sujet ?

**M. Jean-Denis Combrexelle, président du comité de liaison Covid sur le déroulement de la campagne présidentielle.** – Le comité de liaison que je préside reprend dans son principe le comité de suivi mis en place pour les élections départementales et régionales : il s'agit d'une instance de dialogue entre les candidats et leurs équipes, les partis politiques et les administrations chargées de l'organisation des élections, notamment la direction de la modernisation et de l'administration territoriale et le bureau des élections du ministère de l'intérieur, dans une approche consensuelle. Cette démarche relativement nouvelle n'avait pas vocation à régler tous les problèmes, mais elle est parvenue à susciter de la confiance et s'est révélée importante. Nous avons pu écouter les partis et les candidats de manière à faire remonter les informations auprès des autorités et à formuler des propositions.

À la différence des élections locales, il existe déjà une commission chargée de régler les questions relatives à l'élection présidentielle, la CNCCEP. Le Conseil constitutionnel a également une responsabilité particulière. Il ne faut pas que le comité de liaison interfère avec les missions de ces instances, qui sont définies par la loi, voire par la Constitution.

Le comité que je préside aujourd'hui, à la différence du précédent, s'intéresse donc à la gestion de l'élection présidentielle exclusivement sous l'angle des circonstances sanitaires actuelles, alors que le précédent comité s'intéressait également à l'affichage, au

grammage du papier des bulletins et à d'autres sujets encore. Ainsi, nous finalisons actuellement un projet de protocole sanitaire pour l'organisation des meetings électoraux.

Nous travaillons aussi à la prise en compte des dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire. Les partis avaient des interrogations légitimes sur ce point : ils doivent louer des salles plus grandes pour assurer le respect des gestes barrières, acheter des masques et du gel hydroalcoolique... J'ai interrogé sur ce sujet le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), Jean-Philippe Vachia. Il était important que les équipes des candidats puissent entendre que cette commission ferait montre d'autant de souplesse lors de l'élection présidentielle que pour les élections régionales et départementales. Certes, le plafond des dépenses est fixé dans la loi, mais ces dépenses seront en tout cas bien considérées comme éligibles au remboursement.

Nous parlerons ensuite de l'organisation concrète du scrutin : présence de masques dans les bureaux de vote, nombre suffisant d'assesseurs, *etc.*

Toutes nos activités font l'objet d'une information régulière et exhaustive adressée à la CNCCEP, dont je connais bien le président. Il n'y a pas l'épaisseur d'un papier à cigarette entre nous, tant fonctionnellement que personnellement !

Après l'élection présidentielle, le comité de liaison s'intéressera-t-il aux législatives ? Si l'épidémie connaissait une décrue, nous n'aurions plus de raison d'être, mais il est trop tôt pour en juger.

Quant aux enseignements à tirer des précédentes élections, le comité que je présidais alors avait bien été créé du fait de la situation sanitaire, même si ses missions allaient au-delà. Cet aspect de l'organisation des élections locales a dans les faits suscité peu de problèmes et de désaccords : grâce à l'implication des maires, des services administratifs et des préfetures, des partis politiques et des associations d'élus, la crise sanitaire a plutôt été bien gérée, en dépit de fortes inquiétudes ; il faudra qu'il en soit de même cette fois-ci. Les difficultés rencontrées à cette occasion ont plutôt mis en exergue des faiblesses structurelles, liées aux relations avec les prestataires privés, qu'il s'agisse de l'affichage, de la mise sous pli ou de la distribution de la propagande électorale. Beaucoup d'activités auparavant assurées par les administrations ou les partis relèvent maintenant de prestataires privés, dont certains ont acquis une position presque monopolistique.

La double procuration a bien fonctionné pour les élections locales. Le dispositif n'a pas été renouvelé, du fait de problèmes d'ordre informatique au ministère de l'intérieur. Il est sans doute un peu tard maintenant pour les résoudre et remettre en place cette possibilité pour l'élection présidentielle, mais il s'agissait selon moi d'une bonne mesure, qui méritera sans doute d'être renouvelée.

**M. François-Noël Buffet, président.** – L'élection présidentielle mobilise davantage que les élections locales ; il faudra donc, du point de vue sanitaire, gérer un flux de personnes plus important dans les bureaux de vote.

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure de la proposition de loi organique visant à garantir la qualité du débat démocratique et à améliorer les conditions sanitaires d'organisation de l'élection présidentielle dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 et de la proposition de loi visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19.** – Dans le cadre de votre



dialogue avec les candidats ou leurs représentants, les mesures relatives aux meetings de campagne font-elles toujours l'objet de discussions, ou bien celles-ci ont-elles d'ores et déjà été fixées ?

Nous interrogerons le Gouvernement sur la nature, selon lui technique, des problèmes empêchant l'exercice de la double procuration, qui me paraissent difficilement compréhensibles compte tenu du contexte épidémique qui n'est pas nouveau !

Enfin, le comité que vous présidez a-t-il eu des discussions avec l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) quant aux mesures qui pourraient être prises pour adapter les règles de propagande audiovisuelle au contexte sanitaire ? Ces discussions ont-elles abouti à des propositions ?

**M. Loïc Hervé.** – Le comité que vous présidez n'édicte pas de normes ; il s'agit d'un lieu de dialogue chargé de trouver des solutions qui seront non pas d'ordre législatif, puisque le Parlement ne pourra pas siéger au-delà du mois de février, mais plutôt des bonnes pratiques.

Le Conseil constitutionnel a censuré la faculté donnée à l'organisateur d'une réunion politique de soumettre l'entrée de leur public au contrôle du passe vaccinal. Ces réunions participent complètement de l'exercice de la démocratie et de l'information des citoyens. Aujourd'hui, un organisateur qui met en œuvre de tels contrôles se rend coupable d'un délit. Certains candidats semblent pourtant l'avoir fait ; or aucune poursuite n'a été engagée à ma connaissance. Quelle est la position de votre comité sur ce point précis d'application de la loi pénale ?

**Mme Cécile Cukierman.** – Pour y participer, je peux indiquer que ce comité ne vise nullement à permettre quelque dérogation que ce soit à la loi ou aux règlements pour tel ou tel candidat. Les échanges qui s'y mènent avec les représentants des candidats à l'élection présidentielle visent à identifier ensemble les difficultés supplémentaires causées par la crise sanitaire. On y échange des bonnes pratiques, on y élabore des documents consensuels.

On ne gère pas la covid-19 avec seulement des masques et du gel. Ainsi, la question du grammage du papier n'est pas anecdotique quand la pandémie cause des difficultés d'approvisionnement. Certaines des difficultés rencontrées en matière d'affichage et de distribution de la propagande électorale sont liées à la situation sanitaire. Très certainement, on n'est pas à l'abri de nouveaux problèmes. Je souhaite donc que ce comité puisse continuer son activité pour les élections législatives, pour faire face à des difficultés que l'on n'anticipe pas encore.

Enfin, nous voulons tous lutter contre l'abstention ; l'impossibilité de la double procuration, même si elle est d'ordre technique, en est d'autant plus regrettable.

**M. Éric Kerrouche.** – Vous vous êtes dit plutôt satisfait de la gestion sanitaire des dernières élections. Je n'en fais pas la même analyse : même si leur déroulement aurait pu être pire encore, ces élections se sont mal passées ! La très faible participation en témoigne. Certes, il existe une abstention structurelle qui progresse d'année en année, mais il en est aussi une qui est liée à la covid-19. Or rien n'a été fait pour améliorer la participation ; je regrette un manque d'anticipation du Gouvernement en la matière. La double procuration ne me paraît certes pas suffisante, mais cette fois-ci, on ne peut même pas la mettre en œuvre !

Concernant le recueil des parrainages pour l'élection présidentielle, j'ai reçu mon formulaire assez tard ; la préfecture des Landes a justifié cette situation par des difficultés techniques indépendantes de sa volonté. Celles-ci sont-elles liées à la situation épidémique ? Il s'agit d'une période contrainte, pour les candidats comme pour les parrains.

Quant à la mise sous pli, après les dernières difficultés, le ministère de l'intérieur a décidé d'internaliser cette tâche pour l'élection présidentielle. Le lieu de routage devra être situé à moins d'une heure et demie du chef-lieu, les opérations seront mécanisées et le routeur ne devra pas avoir rencontré de difficultés lors des précédents scrutins. En revanche, pour les législatives, la préfecture m'a fait savoir que la solution à retenir serait examinée ultérieurement. Pourquoi un tel retard ? Peut-on garantir que les difficultés rencontrées l'an dernier ne se reproduiront pas ? Les communes seront-elles associées au processus ?

Enfin, les coûts de la campagne électorale augmentent, notamment du fait de l'augmentation du prix du papier. Celle-ci est liée à la pandémie et dure depuis plus d'un an. Le papier est de plus en plus rare et cher. Vous avez parlé de souplesse dans l'application des règles financières, mais le décret du 30 décembre 2019 sur la majoration du plafond des dépenses électorales sera-t-il en vigueur pour les élections législatives ? La loi permet-elle d'actualiser le coefficient de majoration ? Là encore, je regrette un manque d'anticipation en la matière.

**Mme Agnès Canayer.** – Les doubles procurations ont bien fonctionné lors des derniers scrutins. Une nouvelle fois, on constate avec les problèmes techniques invoqués aujourd'hui que l'État ne dispose souvent pas de bons outils numériques. Un autre argument est avancé pour justifier la non-reconduction des doubles procurations : dorénavant, les procurations pourront être données à des électeurs inscrits dans d'autres communes.

Concernant l'affluence à prévoir dans les bureaux de vote, avez-vous bien conscience que la refonte des cartes d'électeurs pourra susciter des embouteillages supplémentaires ? On compte sept millions de citoyens non inscrits ou mal inscrits sur les listes électorales ; nombreux sont ceux qui viendront chercher leur carte dans le bureau lors du premier tour.

Enfin, des modalités spécifiques d'organisation du scrutin sont-elles prévues pour les villes qui utilisent des machines à voter, comme Le Havre ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Concernant les prestataires privés, après le fiasco de la distribution des documents électoraux l'année dernière, qu'a-t-il été décidé exactement ? La Poste assurera-t-elle une part prépondérante de cette distribution ? D'autres sociétés ont-elles été habilitées à le faire, et dans quelles conditions ?

Mes collègues ont déjà évoqué le problème du papier. Les imprimeurs nous disent qu'ils ont beaucoup de mal à s'approvisionner, que les coûts augmentent partout. Les tarifs de remboursement ne devraient-ils pas être revus ?

**Mme Catherine Belrhiti.** – La campagne électorale sert avant tout à mobiliser les électeurs ; tout ce qui pourrait les dissuader de participer à une réunion de campagne contribue à l'abstention. Cette participation diminue pourtant d'année en année. Comptez-vous proposer le recours accru à d'autres outils de propagande électorale, comme les messages audiovisuels ou la communication sur internet ? Des rumeurs circulent quant à l'imposition du passe sanitaire ou vaccinal dans les bureaux de vote. Soutiendrez-vous une

telle proposition, que ce soit pour les électeurs ou seulement pour les présidents et assesseurs ? Si tel est le cas, allez-vous aussi promouvoir l'obligation du vote par correspondance pour les personnes non vaccinées ? Enfin, je regrette que l'on ne puisse pas cette fois avoir recours à la double procuration.

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – S'agissant de notre comité, notre rôle est évidemment différent de celui du Parlement, qui vote la loi. J'ai parlé de bonnes pratiques et il est vrai qu'on a souvent tendance en France à considérer une telle approche avec condescendance, les juristes opposant fréquemment le droit « dur » et le droit « mou »... Elle est pourtant essentielle. Je suis moi-même juge et haut fonctionnaire, et je peux vous dire qu'un tel comité, sans être nécessairement impressionnant, peut être utile pour trouver des solutions concrètes. L'État profond, si je puis m'exprimer ainsi, en a aussi besoin pour faire remonter les problèmes qui peuvent se poser.

Madame la sénatrice Belrhiti, nous ne sommes pas là pour créer de la norme, *a fortiori* pour faire des choses qui seraient en contradiction avec la loi ou avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le protocole que nous préparons s'inscrit directement dans le cadre des textes et de la jurisprudence constitutionnelle. Celle-ci est très claire en ce qui concerne les élections : ni passe sanitaire ou vaccinal, ni jauge.

J'ajoute que le Conseil constitutionnel a censuré l'amendement qui avait été adopté à l'initiative du député Guillaume Larrivé qui visait à autoriser les organisateurs de meetings à subordonner l'accès à ceux-ci à la présentation d'un passe sanitaire ou vaccinal. Là aussi, nous tirons simplement les conséquences de la jurisprudence, en tentant de la concilier avec les règles techniques qui s'appliquent par ailleurs à des réunions ayant lieu dans un établissement recevant du public – les meetings politiques ont presque toujours lieu dans de tels établissements. Ces règles ne doivent évidemment pas soulever de problèmes pour les libertés publiques. Dans ce cadre, les gestes barrières doivent s'appliquer : port du masque ; respect des règles de distance parmi le public, dans toute la mesure du possible ; mise à disposition de gel hydroalcoolique ; aération de la salle... Je reconnais que cela peut poser des contraintes pour les organisateurs et les candidats, mais c'est le sens du protocole qui illustre d'ailleurs notre rôle : ne pas ajouter de normes, ni déroger aux règles existantes.

En ce qui concerne d'éventuelles sanctions pénales, je crois que nous devons d'abord responsabiliser les candidats et les équipes de campagne. C'est le point le plus important et nous n'allons pas mettre un policier ou un gendarme partout, même s'il est vrai que nous voyons parfois à la télévision des images de meetings où le masque n'est pas systématiquement porté...

S'agissant d'une éventuelle présence plus importante des candidats et de la campagne dans les médias au cas où le nombre de meetings ne pourrait pas être aussi élevé que nous le souhaiterions, nous avons des échanges avec l'Arcom à ce sujet. Comme vous le savez, des règles existent déjà pour les médias en période de campagne électorale – respect des temps de parole, équité...

Monsieur le sénateur Kerrouche, quand j'ai dit que les élections départementales et régionales s'étaient plutôt bien passées, il ne s'agissait aucunement d'autosatisfaction, je pensais uniquement à la préoccupation principale de notre comité : comment gérer les opérations électorales en période d'épidémie comme celle que nous connaissons avec la covid ? Je ne pensais à rien d'autre et je reconnais bien volontiers que ces élections ont posé

d'importants problèmes en termes de participation, notamment chez les jeunes, et de distribution de la propagande électorale.

La question des parrainages n'entre pas dans nos missions ; elle relève du Conseil constitutionnel et du ministère de l'intérieur. Si des problèmes se posent, il est très important de les faire remonter à l'administration centrale du ministère.

Le coût du papier et les problèmes d'approvisionnement sont évidemment une préoccupation et je peux vous dire que le ministère de l'intérieur en est conscient. Nous devons tenir compte de cette situation.

Au sujet des procurations, il revient au ministère de l'intérieur de vous apporter une réponse. J'ai tendance à penser, à titre personnel, que la double procuration est une bonne mesure, mais nous devons veiller à éviter les dérives. Pour cela, nous avons besoin d'un système informatique performant.

En ce qui concerne l'organisation des bureaux de vote, nous devons appliquer la jurisprudence du Conseil constitutionnel : le vote est un droit si important dans une démocratie qu'il est hors de question de le subordonner à la présentation d'un passe sanitaire ou vaccinal. Pour autant, il nous faut là aussi respecter les gestes barrières, notamment le port du masque, le cas échéant le port d'un masque FFP2 pour les personnes présentant des risques particuliers. Nous devons poursuivre les discussions, parce que l'élection présidentielle est un moment particulier dans notre pays, à l'origine d'une forte affluence des électeurs. Au moment des élections départementales et régionales, il existait une grande inquiétude sur la capacité à mobiliser des assesseurs, mais je rappelle que, alors que presque partout, il y avait deux élections, dont des bureaux de vote en double, nous n'avons finalement pas rencontré de problèmes particuliers, sauf à Marseille.

S'agissant des prestataires, je crois que le ministère de l'intérieur a tiré les leçons de ce qui s'est passé. Dorénavant, c'est La Poste qui est le cocontractant de l'État et les exigences de rapports et de signalements ont été renforcées, notamment au travers d'indicateurs. Lors des dernières élections, les alertes sont apparues trop tardivement pour pouvoir réagir. C'est pourquoi il est important, d'une part, d'avoir un cocontractant de confiance, d'autre part, de pouvoir détecter le plus en amont possible les éventuels problèmes.

Il est vrai que les votes par correspondance ou électroniques peuvent apparaître comme un moyen d'augmenter la participation électorale. Je voudrais vous donner mon sentiment personnel à ce sujet. D'une part, l'abondance de la jurisprudence sur le vote par correspondance montre que ce dispositif a posé d'importants problèmes dans le passé, même si d'autres pays l'utilisent. D'autre part, j'ai eu, en tant que directeur général du travail, à organiser des élections prud'homales : nous avons mis en place un vote électronique, mais nous n'avons pas vu d'effet sur le taux de participation. C'est donc, à mon sens, un sujet délicat, en particulier quand nous parlons d'élections avec autant de votants. Pour que cela fonctionne et que le résultat final soit accepté, il me semble que nous devons vivre dans une société de confiance : la société doit faire confiance aux experts informatiques et à l'entreprise qui gère le processus. En sommes-nous là aujourd'hui ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Qu'en est-il du tarif de remboursement en cas de hausse du prix du papier ? Il me semble qu'il est fixé par voie réglementaire.

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Cela est en effet inscrit dans un texte de nature réglementaire. Le ministère de l'intérieur est en train d'expertiser la question.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je veux rebondir sur ce point, même si cela excède certainement le cadre de notre réunion. Si nous devons tenir compte de la hausse du prix du papier, chacun doit jouer le jeu ! Il s'agit tout de même d'argent public.

**M. Alain Richard.** – Très bien !

**Mme Cécile Cukierman.** – Lors des dernières élections, une entreprise a fait exploser ses tarifs d'affichage, ce qui a eu des conséquences pour tous les candidats. Nous devons relever les plafonds en cas de besoin, mais dans le cadre d'un dialogue avec l'ensemble des entreprises qui contribuent à l'organisation des opérations électorales, quel que soit leur statut. Ce serait trop simple de se limiter à dire qu'on relève les plafonds de dépenses. Les élections ne sont pas synonymes de dépenses à volonté !

**M. Éric Kerrouche.** – Quelles sont les perspectives pour les élections législatives en ce qui concerne la mise sous pli des documents de propagande ?

En ce qui concerne les procurations – je ne peux pas ne pas revenir sur ce sujet après ce qui a été dit –, la France est le seul pays parmi les pays industrialisés à utiliser cette technique de manière aussi massive. Or elle est critiquée, ne serait-ce que parce que le mandant ne sait pas en réalité pour qui il vote ! J'ajoute que les jurisprudences dont vous parlez sont datées et qu'à l'époque il n'y avait aucun contrôle – on pourrait dire que la loi poussait au crime... Je suis d'accord pour dire que ce n'est pas une réponse technique qui va résoudre un problème démocratique ; mais si on écarte toutes les réponses techniques, il ne faut pas s'étonner que les problèmes démocratiques s'accroissent !

**M. Jean-Denis Combrexelle.** – Je pense que les élections législatives devraient connaître le même régime que l'élection présidentielle. Nous avons tiré les leçons des élections précédentes.

Au sujet des modalités de vote –procuration, vote par correspondance, vote électronique... –, il revient davantage aux responsables politiques qu'au haut fonctionnaire que je suis de trancher. En tout cas, je ne suis pas certain que la réponse à la faiblesse du taux de participation soit uniquement technique...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est certain, quand on voit les thèmes actuels de la campagne...

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vous remercie de votre intervention, Monsieur Combrexelle.

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

*La réunion, suspendue à 11 h 45, est reprise à 14 heures.*

**Organisation des élections présidentielle et législatives – Audition de  
Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur,  
chargée de la citoyenneté**

**M. François-Noël Buffet, président.** – Nous entendons cet après-midi Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, sur l'organisation des prochaines élections présidentielle et législatives.

Ce matin, Jean-Denis Combrexelle, président du comité de liaison Covid sur le déroulement de la campagne présidentielle, nous a donné des précisions sur le déroulement de la campagne électorale dans un contexte épidémique. En tant que ministre, vous êtes chargée de l'organisation des élections. Certaines règles expérimentées à l'occasion des élections de 2020 et de 2021 n'ont pas été reprises pour les élections de cette année. Notre collègue Philippe Bonnecarrère a déposé une proposition de loi organique et une proposition de loi ordinaire tendant notamment à autoriser la double procuration pour l'élection présidentielle et les élections législatives, mais il n'est pas sûr qu'elles puissent aboutir d'ici la suspension des travaux parlementaires prévue à la fin du mois.

En outre, en matière de propagande électorale, nous avons constaté, l'été dernier, un « fiasco multifactoriel » lors des élections départementales et régionales de 2021. Il semble qu'Adrexo ne participera pas au nouvel appel d'offres, remporté par La Poste. Comment les choses seront-elles organisées pour les élections à venir ?

**Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté.** – L'année 2022 est marquée par deux élections nationales, présidentielle et législatives. Le ministère de l'intérieur est chargé de l'organisation, y compris matérielle, des élections et de l'application de la loi électorale. Comme pour chaque scrutin, nos services, en lien avec les préfetures et les maires, sont mobilisés pour assurer le bon déroulement des scrutins.

L'organisation des élections est juridiquement délicate, mais comporte aussi des défis matériels et logistiques qui doivent intégrer l'impératif sanitaire. L'histoire récente nous enseigne que les conditions sanitaires risquent d'évoluer entre février et avril : il faudra continuer à faire preuve d'adaptation.

Le cadre juridique de l'élection présidentielle est multiple. Les articles 6, 7 et 58 de la Constitution et la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, dernièrement modifiée en 2021, sont la base du droit applicable. S'y ajoute le code électoral.

Outre le ministère de l'intérieur, le Conseil constitutionnel joue un rôle central dans l'élection présidentielle, puisqu'il veille à sa régularité. Nos services ont donc, pour l'élaboration de tous les textes réglementaires et circulaires, un dialogue continu avec le Conseil constitutionnel, qui, notamment, comptabilise les formulaires de présentation des candidats, arrête la liste officielle des candidats et proclame les résultats.

La loi organique du 6 novembre 1962 prévoit aussi une commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection du Président de la République, présidée par le vice-président du Conseil d'État, qui veille au respect de l'égalité entre les candidats et à l'observation des règles de l'élection, en contrôlant notamment la conformité

des affiches et des professions de foi aux prescriptions applicables. La commission contrôle aussi le déroulement de la campagne, en accompagnant les candidats et leurs équipes.

Le ministère de l'intérieur assure, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, l'organisation matérielle du scrutin. Cette préparation est d'abord juridique : adaptation des textes réglementaires, décret de convocation des électeurs, préparation de circulaires et instructions aux préfets et aux maires. Ensuite, le ministère transmet les formulaires de présentation des candidats aux élus habilités, et les préfetures s'assurent de la bonne diffusion aux maires des instructions. Le ministère centralise et publie aussi les résultats de l'élection tels qu'ils sont transmis depuis chaque commune, ce qui permet de communiquer une première estimation aux Français dès 20 heures.

Enfin, je souligne le rôle essentiel des maires : en tant qu'agents de l'État, ils assurent avec leurs équipes la tenue des bureaux de vote et la révision des listes électorales. Je salue ce travail efficace, accompli au-delà de toute appartenance politique.

Je mentionne que sont impliqués d'autres services de l'État, dont l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), la commission des sondages ou encore l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi).

S'agissant des opérations préparatoires au scrutin, je reviens sur la distribution des documents électoraux en juin dernier. Le rapport de la mission d'information du Sénat, dont je salue la précision, a mis en lumière les difficultés rencontrées en 2021 et a proposé des pistes d'amélioration..

En matière d'acheminement, le contrat qui liait le ministère de l'intérieur à Adrexo pour la moitié du territoire national a été résilié le 13 août 2021. Un nouveau marché de droit commun s'appliquera à compter de mars 2022, en tenant compte des recommandations du Sénat. Conformément à la recommandation n° 3 de la mission sénatoriale, la prépondérance sera donnée aux moyens opérationnels, avec un critère technique pondéré à 60 %, et des sous-critères relatifs aux moyens humains et à la gestion des incidents.

Conformément à la recommandation n° 9 de la mission d'information, nous avons enrichi nos exigences en matière de *reporting* commune par commune, notamment s'agissant des plis non distribués. Nous avons réinternalisé la mise sous plis, soit en régie préfectorale, soit par délégation aux communes *via* une convention. Toutefois, certaines prestations pourront être externalisées : des critères spécifiques sont définis, selon la taille des départements, avec un recours privilégié à des partenaires de proximité, situés à une heure et demie maximum de la préfecture. Ainsi, 46 départements externaliseront la mise sous plis, 50 la feront en régie. La Poste, les routeurs, les imprimeurs et les afficheurs ont été rencontrés par les services du ministère, et trois plans d'organisation, de contrôle et de secours, élaborés en janvier 2022, en cours d'audit, guideront les préfetures.

Ensuite, sur l'organisation sanitaire des scrutins, l'objectif est la pleine expression du suffrage universel. Nous nous appuyons sur l'expérience des organisations locales de 2021, ainsi que sur le dialogue régulier avec les candidats et les partis politiques. En 2021, ce

dialogue s'était déroulé dans le cadre du comité national de suivi des élections régionales et départementales, apprécié de tous les participants. Le Premier ministre a souhaité une instance similaire pour 2022 : le comité de liaison est installé depuis le 12 janvier, sous la responsabilité de Gérard Darmanin, ministre de l'intérieur, et présidé par Jean-Denis Combexelle, ancien président de la section du contentieux du Conseil d'État.

Le travail de ce comité a permis d'établir un protocole sanitaire commun applicable aux réunions et meetings politiques. L'expérience de 2021 nous a aussi permis de définir des protocoles pour les bureaux de vote, comportant le respect des gestes barrières, la limitation à trois du nombre d'électeurs présents simultanément, la pose de parois de protection sur les bureaux et la mise à disposition de masques et gel pour les électeurs. Vu le taux de vaccination actuel, nous n'envisageons en revanche pas de reconduire la priorité à la vaccination pour les membres des bureaux de vote.

Pour conclure, j'insiste sur l'objectif d'un fort taux de participation. Nous facilitons le vote avec une date plus tardive d'inscription sur les listes électorales : celles-ci sont ouvertes en ligne jusqu'au 2 mars sur *service-public.fr* et jusqu'au 4 mars en mairie. Il n'est donc pas trop tard !

De plus, ceux qui doivent la recevoir bénéficieront d'une carte électorale d'un format nouveau, avec un QR code permettant à chaque électeur d'accéder aux informations sur les élections. Cela ne fera certes pas tout contre l'abstention, mais facilite la diffusion des informations.

De plus, nous poursuivons la simplification de l'établissement des procurations : depuis 2021, *maprocuration.gouv.fr* permet d'effectuer l'ensemble de la démarche en ligne. En janvier 2022 est entrée en vigueur la déterritorialisation des procurations, que vous avez votée et qui facilitera la recherche de mandataires.

S'agissant du droit à la double procuration, prévu par les propositions de loi organique et ordinaire de Philippe Bonnecarrère, je rappelle qu'en 2021, le Parlement ne l'a pas repris lorsqu'il a examiné la loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection présidentielle. En outre, le Gouvernement entend respecter le principe républicain qui consiste à ne pas modifier les règles électorales dans l'année précédant le scrutin. Selon nous, l'argument sanitaire ne justifie pas un changement de doctrine sur ce point, d'autant que le contexte sanitaire de juin 2020 et juin 2021 ne semble plus d'actualité. La double procuration ouverte lors des derniers scrutins n'a représenté que 8 % des mandataires qui ont effectué leur demande de procuration de façon dématérialisée, soit 20 000 électeurs. C'est pourquoi le Gouvernement n'a pas jugé utile de la reprendre pour les échéances à venir.

Je vous invite à inciter les électeurs à prendre massivement part aux prochaines élections. Nous allons lancer une large campagne d'incitation au vote, avec la diffusion d'informations pratiques. Les jeunes sont nombreux à s'abstenir : j'ai réuni les dirigeants de grands réseaux sociaux pour mieux communiquer en leur direction et les inciter à participer aux élections, quel que soit la candidate ou le candidat qu'ils choisiront.

**Mme Nadine Bellurot, rapporteure de la proposition de loi organique visant à garantir la qualité du débat démocratique et à améliorer les conditions sanitaires d'organisation de l'élection présidentielle dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 et de la proposition de loi visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19.** – Vous avez indiqué que



la double procuration n'avait concerné que peu de votes en 2021. Cependant, 20 000 électeurs peuvent faire la différence entre des candidats pour l'élection présidentielle. Le système avait bien fonctionné en 2021 ; pourquoi alors cette option n'a-t-elle pas été prise en compte lors du paramétrage du Répertoire électoral unique ? On nous dit que la double procuration n'est pas possible pour des raisons techniques, mais dans ce cas pourquoi n'avoir pas anticipé davantage ?

Par ailleurs, pouvons-nous envisager une discussion avec l'Arcom pour adapter les règles de propagande audiovisuelle au contexte sanitaire ? Envisagez-vous de nouvelles règles d'organisation des débats ?

Enfin, vous avez détaillé l'organisation des bureaux de vote, dont le nombre est arrêté depuis le 31 août dernier. Y en aura-t-il davantage pour éviter le risque d'engorgement et de formation de *clusters* ?

**M. Philippe Bas.** – Je note certains points positifs dans votre propos, Madame la ministre, dont la prise en compte des recommandations de notre commission des lois sur l'acheminement de la propagande électorale : le fiasco des dernières élections territoriales est un accident démocratique sans précédent. J'espère bien que nous échapperons au renouvellement de ce sinistre.

Je suis également satisfait d'entendre que les inscriptions sur les listes électorales seront possibles jusqu'au 4 mars, et que la déterritorialisation des procurations sera mise en œuvre, alors que le Sénat n'avait pas été suivi sur ce point à deux reprises, ni par le Gouvernement ni par l'Assemblée nationale.

Cependant, j'appuie la demande de Nadine Bellurot : s'agissant des procurations, je ne comprends pas pourquoi ce qui a été possible lors du second tour des municipales et lors des élections départementales et régionales ne l'est plus pour les élections présidentielle et législatives. Vos arguments ne me convainquent pas.

Tout d'abord, il est possible de modifier les conditions d'une élection peu de temps avant celle-ci. C'est d'ailleurs ce que vous aviez fait pour les élections locales de 2020. Il y a un autre exemple : la loi organique relative à l'organisation de l'élection présidentielle, promulguée le 16 février 2002, deux mois avant la présidentielle, a modifié les règles de publication des sondages. La pratique existe donc bien.

Ensuite, il faut évoquer le contexte sanitaire. Si on ne pouvait pas imaginer, au moment où nous avons modifié l'an dernier la loi organique sur l'élection présidentielle, que le contexte sanitaire appellerait toujours une vigilance particulière au moment de l'élection présidentielle de 2022, on peut en revanche le prévoir depuis cet automne. C'est vous qui avez exigé, contre l'avis du Sénat, que le passe sanitaire continue à s'appliquer jusqu'au 31 juillet 2022, que le régime de l'état d'urgence sanitaire puisse continuer à s'appliquer jusqu'à la même date. Puis, en janvier dernier, c'est-à-dire il y a quelques semaines, c'est vous qui avez exigé de transformer le passe sanitaire en passe vaccinal, en enjambant l'élection présidentielle et les élections législatives.

C'est donc que le Gouvernement admet, comme nous le faisons nous aussi, que les circonstances sanitaires de l'élection présidentielle comme des élections législatives restent tout à fait incertaines, ce qui peut expliquer la réticence d'un certain nombre de

personnes vulnérables à se déplacer jusqu'aux bureaux de vote et justifie de maintenir le régime exceptionnel des doubles procurations.

Madame la ministre, je vous demande de bien vouloir reconsidérer votre position, qui est totalement inexplicable.

**Mme Agnès Canayer.** – Un certain nombre de mesures ont permis de moderniser les processus électoraux : le Répertoire électoral unique, la déterritorialisation des procurations, la simplification de l'inscription sur les listes électorales.

Néanmoins, la modernisation n'a pas avancé ces cinq dernières années sur la question des machines à voter. Allons-nous enfin pouvoir lever le moratoire ? D'autant qu'en période d'épidémie liée au covid-19, les machines à voter permettent d'avoir moins de contacts physiques et de transmission de papiers.

Lors de l'élection présidentielle, nous allons cumuler une participation que l'on espère plus élevée que lors des dernières élections, et le renouvellement des cartes d'électeur. On sait qu'il y a sept millions de mal-inscrits sur les listes électorales en France, ce qui va provoquer une affluence supplémentaire et des temps d'attente dans les bureaux de vote pour récupérer les cartes d'électeur.

Ma question est simple : avez-vous l'intention de simplifier les procédures de changement d'adresse sur les listes électorales, notamment dans les grandes villes ?

**M. Philippe Bonnecarrère.** – La loi organique du 29 mars 2021 n'a absolument pas traité les conséquences de la pandémie. Il s'agissait, comme avant chaque élection présidentielle, de tenir compte, dans la loi organique, des modifications intervenues les années précédentes dans le droit électoral et le cas échéant des enseignements tirés du précédent scrutin. Concrètement, cette loi intègre la dématérialisation des comptes de campagne dans leur envoi à la commission nationale et l'ouverture du droit de vote par correspondance aux détenus. Il s'agit simplement d'un peignage technique. Vous ne pouvez pas nous opposer que le débat aurait porté sur les conséquences de la pandémie.

Nous connaissons bien la règle des douze mois, mais elle n'a jamais joué pour les modalités d'organisation des élections, comme vient de l'indiquer Philippe Bas.

Dans le cadre de la loi sur le passe vaccinal, le Gouvernement, conscient de la gravité de la situation sanitaire, a introduit deux dispositions : l'une pour assouplir les conditions de réunion des assemblées générales des sociétés commerciales, l'autre pour assouplir les conditions de tenue des assemblées générales de copropriété. Madame la ministre, si l'on tient compte de l'effet de la pandémie sur la tenue des assemblées générales de copropriété, ne peut-on également considérer qu'il faut en faire de même sur la tenue de l'élection présidentielle ?

Par ailleurs, le ministre Gérald Darmanin a été reçu le mardi 11 janvier 2022 par le président du Conseil constitutionnel. Un communiqué du Conseil indique que « le ministre a évoqué la possibilité que, après concertations, le Gouvernement élabore de nouvelles mesures d'organisation qui apparaîtraient rendues nécessaires par la crise sanitaire ». Le contrôle de constitutionnalité porte sur des dispositions législatives : quelles sont donc les mesures d'organisation à caractère législatif qui avaient été envisagées par votre ministère ?

Le communiqué précise également que le président du Conseil constitutionnel « a pris bonne note » de cette possibilité et que ces mesures donneraient lieu au contrôle traditionnel du Conseil. Nous indiquer la teneur de ces mesures est une transparence élémentaire que vous devez au Parlement, au regard de l'importance de l'élection présidentielle.

**Mme Cécile Cukierman.** – Personne ne pouvait imaginer la situation sanitaire que nous connaissons depuis maintenant deux ans. Si notre objectif commun est de s'assurer qu'il puisse y avoir le plus de personnes en situation d'aller voter en avril prochain, je crois qu'il ne faut rien s'interdire : certaines modalités d'organisation des opérations électorales pourraient être réexaminées. Vous pouvez toujours utiliser la procédure accélérée pour faire examiner un texte de loi.

Les Françaises et les Français qui ne sont pas inscrits sur les listes électorales ont jusqu'au 4 mars pour le faire. Il ne reste maintenant que trois semaines, mais il faudrait songer à l'avenir à lancer une communication gouvernementale massive pour inciter nos concitoyens à s'inscrire. J'espère en tout cas que des actions seront menées pour inciter les citoyens inscrits à aller voter.

L'élection présidentielle, c'est aussi le temps des parrainages. Ainsi que j'en faisais part la semaine dernière au comité de liaison présidé par M. Combrexelle toutes les préfectures n'ont pas préparé l'envoi du parrainage avec le même soin, semble-t-il. Des problèmes ont été relevés sur les adresses auxquelles ont été envoyés les formulaires de parrainage. Cela ne remet pas en cause le fait que tel ou tel candidat aura, ou non, ses parrainages. Mais la pression médiatique sur la question est forte. Il faudra s'assurer, pour la prochaine élection présidentielle, que tous les élus aient bien en même temps les documents pour qu'ils puissent, dans le temps qui leur est imparti, faire leur choix ou leur non-choix.

**M. Éric Kerrouche.** – Madame la ministre, depuis deux ans, de multiples propositions pour faire évoluer de manière significative notre façon de voter vous ont été faites. Votre gouvernement a fait le choix d'écarter toutes les solutions qui lui ont été proposées, et nous nous retrouvons face à des difficultés qu'il était tout à fait possible d'anticiper, par exemple en adoptant des mesures dans la loi organique examinée en 2021. Des solutions comme la double procuration ne sont, selon moi, pas assez performantes : leur faible utilisation montre qu'elles n'ont pas reçu un bon accueil de la part de nos concitoyens.

On m'a fait part de difficultés techniques, dans mon département, concernant l'application à utiliser pour les parrainages. Ces difficultés sont-elles définitivement résolues ? On s'étonne, à vrai dire, qu'elles aient pu avoir lieu.

En ce qui concerne la mise sous pli de la propagande, dans certaines préfectures, des choix ont été faits pour la présidentielle, mais pas encore pour les législatives. Il est surprenant qu'on ne connaisse pas les règles alors que l'on s'approche des deux élections.

L'augmentation du coût du papier et sa rareté ne sont pas des découvertes. Cela va transformer l'économie des campagnes électorales. Ma question est simple : le décret du 30 décembre 2009 qui porte majoration du plafond des dépenses électorales s'appliquera-t-il aux élections législatives ? Y aura-t-il une actualisation du coefficient de majoration ?

**Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée.** – Il ne me reste que peu de temps pour répondre aux questions, mais je reste à votre disposition si besoin est.

Madame Bellurot, sur la question de la double procuration, vous avez raison de rappeler que 20 000 électeurs, ce n'est pas négligeable. À certaines élections, on serait ravi d'avoir 20 000 électeurs en plus ! Nous avons eu ce débat en mars dernier à l'occasion de l'examen de la loi organique sur l'élection présidentielle, et je ne peux laisser dire que nous n'avions alors pas parlé du covid, qui était déjà bien présent dans nos vies... Cette loi a fait l'objet d'une commission mixte paritaire conclusive ; chacun a pu s'exprimer, voter et valider le dispositif.

Sur la question du temps de parole, l'Arcom relève du ministère de la culture, même si, évidemment, nous sommes en lien avec ses représentants que nous recevons très régulièrement au ministère de l'intérieur pour évoquer notamment l'information sur les réseaux sociaux.

Les règles contrôlées par l'Arcom n'ont pas, à ma connaissance, évolué : elles prévoient toujours trois périodes. Du 1<sup>er</sup> janvier au 7 mars inclus, l'Arcom veille à l'équité des temps de parole et des temps d'antenne des candidats déclarés ou présumés, de leurs représentants et de leurs soutiens. Le 8 mars, le Conseil constitutionnel publiera la liste des candidats officiels. À partir de cette date et jusqu'à la veille de l'ouverture de la campagne, soit le 27 mars, l'équité des temps de parole doit être respectée dans des conditions de programmation comparables, tenant compte des horaires et des audiences. Durant la période de la campagne électorale officielle, les services de télévision et de radio doivent respecter l'égalité stricte des temps de parole et d'antenne.

L'adaptation du nombre de bureaux de vote est une question qui relève effectivement de la responsabilité des préfets de département. La modification n'apparaît pas toujours comme la solution à privilégier, mais c'est une prérogative du préfet qui doit faire ce choix dans le respect des protocoles sanitaires définis, des matériels de protection fournis, et de la gestion des flux.

Monsieur le questeur Philippe Bas, nous avons suivi les recommandations du Sénat : nous espérons que cela nous permettra d'avancer en matière de distribution de la propagande électorale. La déterritorialisation des procurations a été votée, et de mémoire, le Gouvernement y était très favorable. Le Sénat a prévu dans la loi qu'il ne fallait pas modifier les règles d'organisation de l'élection présidentielle durant l'année qui précède. J'entends l'exemple que vous me donnez, mais c'est une tradition républicaine. Il nous serait reproché de prendre une initiative en ce sens. Je rappelle qu'il ne faut pas de passe sanitaire pour aller voter.

Madame la sénatrice Canayer, un rapport met en évidence le fait que, dans le cas où l'usage des machines à voter serait confirmé après les élections de 2022, il faudrait prendre en compte l'obsolescence des machines actuellement utilisées et actualiser les exigences au regard du nouvel état de la technologie. Le ministère de l'intérieur et l'Anssi ont engagé une série de travaux qui visent à réévaluer les possibilités d'utilisation de machines à voter. On ne mettra *a priori* pas fin au moratoire d'ici à l'élection présidentielle.

Les travaux menés par l'Anssi ont un impact majeur, puisque les nouvelles exigences vont dans le sens d'une sécurisation renforcée du dispositif, d'une transparence accrue de l'organisation des machines à voter, avec notamment l'impression d'un bulletin papier pour rendre le vote par machine à voter vérifiable et contrôlable. Cela rejoint les évolutions constatées dans d'autres pays. S'il était décidé d'appliquer ce nouveau référentiel

pour les machines à voter, en cas de levée du moratoire, il y aurait forcément une période transitoire pour l'application concrète de ce mécanisme.

Nous avons considérablement renforcé la facilité et la rapidité de l'inscription sur les listes électorales. Aujourd'hui, il faut deux minutes pour s'inscrire ou changer d'adresse sur une liste électorale grâce au site *service-public.fr*.

Monsieur le sénateur Bonnacarrère, nous avons évoqué la situation sanitaire liée à la covid-19 pendant le débat sur la loi du 29 mars 2021. Lors du rendez-vous entre le ministre de l'intérieur et le Conseil constitutionnel, il a été essentiellement question de la mise en place du comité de liaison sur les aspects sanitaires.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Ce n'est pas possible, il n'y a pas de contrôle constitutionnel sur les modalités administratives ! Le ministre ne s'est pas déplacé pour cela.

**Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée.** – Si, c'est possible ! Cette rencontre a donné lieu à une communication de M. Fabius dans laquelle il a précisé ce qui relevait des prérogatives du Conseil. Des échanges ont eu lieu sur l'organisation des élections. Je n'étais pas présente à ce rendez-vous, et je vous donne les informations dont je dispose : il a été notamment – j'insiste sur ce point – question de la mise en place du comité de liaison sur les aspects sanitaires.

Madame la sénatrice Cukierman, vous avez évoqué la nécessité d'une communication sur l'inscription sur les listes électorales. Je suis ministre depuis 2017, et je suis parfois désespérée du système médiatique et de la façon dont il fonctionne. Nous avons mis en place des actions de communication, nous n'avons cessé de faire des notes aux rédactions, des communiqués de presse, et d'organiser des événements sur l'inscription sur les listes électorales, sur la démocratie, sur la lutte contre l'abstention. Nous avons lancé des campagnes sur les réseaux sociaux ; elles ne sont pas reprises. Si je publie un message sur Twitter ou Instagram sur des sujets personnels, ils sont repris des milliers de fois ; en revanche, si je donne la date jusqu'à laquelle il est possible de s'inscrire sur les listes électorales, il y a à peine huit reprises. Je le déplore, et si vous avez une solution pour mieux faire connaître cette campagne sur les réseaux sociaux, je suis preneuse !

Par ailleurs, je suis très vigilante à ne pas outrepasser mes fonctions : je suis ministre chargée de la citoyenneté, mais je suis aussi une responsable politique. Je fais attention à ne pas mélanger les deux, et à m'assurer que mes appels à l'inscription sur les listes électorales soient neutres et non partisans.

Les campagnes de communication existent donc bel et bien, mais j'entends des élus qui me font la même remarque que vous. Avec le Service d'information du Gouvernement, nous allons lancer dans les prochaines semaines d'autres campagnes, sous de nouvelles formes d'affichage et d'animation, afin d'inciter nos concitoyens à s'inscrire sur les listes électorales.

Sur les envois des formulaires de parrainages, je partage votre réflexion : étant moi-même conseillère régionale, c'est au conseil régional d'Île-de-France que j'ai reçu mon formulaire de parrainage. Pour l'instant, la consigne est d'envoyer le formulaire à l'adresse la plus sûre, en général celle du lieu d'élection. Il faut travailler à cette question pour les prochaines élections.

Monsieur le sénateur Kerrouche, l'arrêté relatif aux tarifs de remboursement sera publié en mars prochain, sur la base de l'indice des prix de l'Insee et du coût d'impression. L'idée est d'être au plus près de la réalité de la hausse des prix, comme cela s'est fait d'ailleurs lors de la dernière élection présidentielle.

Sur la question de la propagande, les dispositions de sécurisation prises pour l'élection présidentielle le seront aussi pour les élections législatives.

Monsieur Bonnacarrère, la question du vote en réunion de copropriété me semble assez éloignée de celle de l'expression du suffrage universel, régie par les principes de sincérité et de secret du scrutin. Je me mettrai en relation avec la ministre du logement pour avoir davantage d'informations à vous communiquer sur ce sujet.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vous remercie, madame la ministre.

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

*La réunion est close à 14 h 55.*

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Lundi 31 janvier 2022****- 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**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale se réunit au Sénat le lundi 31 janvier 2022.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. François-Noël Buffet, sénateur, président, Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, M. Mathieu Darnaud et Mme Françoise Gatel, sénateurs, rapporteurs pour le Sénat, M. Bruno Questel et Mme Élodie Jacquier-Laforge, députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale.*

*La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Nous sommes réunis ce jour pour l'examen des articles restant en discussion sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS ». Le vote ou la suppression conforme de seulement 26 articles a ainsi laissé pas moins de 301 articles en discussion.

Je salue le travail de nos collègues rapporteurs, et je remercie la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale d'avoir accepté le report de cette commission mixte paritaire (CMP), prévue initialement jeudi 27 janvier 2022, afin de nous permettre d'aboutir à un texte susceptible de recueillir un accord collectif.

**Mme Yaël Braun Pivet, députée, vice-présidente.** – Permettez-moi simplement de préciser que, à l'instar des modalités d'examen retenues par le Sénat, certains articles avaient été délégués au fond à la commission des affaires économiques, à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ainsi qu'à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Je veux dire aux rapporteurs de ces commissions ici présents qu'ils pourront intervenir s'ils le souhaitent.

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Il en va naturellement de même pour les rapporteurs des commissions des affaires économiques, de l'aménagement du territoire et du développement durable ainsi que des affaires sociales du Sénat.

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je tiens à saluer les rapporteurs du Sénat, Françoise Gatel et Mathieu Darnaud, ainsi que les rapporteurs des autres commissions pour le travail important et enrichissant qui a été fourni.

Permettez-moi de revenir sur les principaux points que nous vous proposons d'entériner à l'occasion de cette CMP.

Concernant l'article 3, relatif aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP), nous avons rétabli deux des dispositions adoptées par le Sénat, à savoir la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de déléguer des compétences aux régions et aux départements, et l'ouverture aux élus locaux de la faculté de modifier d'eux-mêmes, sous conditions, la composition des CTAP.

À l'article 3 *bis* A relatif à la compétence « tourisme », nous avons rétabli le dispositif de restitution de la compétence pour les communes touristiques des communautés d'agglomération et pour les stations classées des communautés urbaines et des métropoles.

À l'article 4 *bis*, nous avons répondu à une demande forte du Sénat concernant la possibilité pour une ou plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de pouvoir transférer « à la carte » à celui-ci, selon des critères objectifs, des compétences et les biens et équipements nécessaires à son exercice.

À l'article 4 *ter* relatif aux voiries, nous avons introduit la possibilité, pour l'ensemble des communautés urbaines et des métropoles, de soumettre l'exercice de la compétence « voirie » à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain et de déléguer l'entretien de la voirie communautaire ou métropolitaine aux communes, dans le cadre de conventions.

Aux articles 6 et 7 concernant les routes, nous avons amélioré la procédure de concertation prévue dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, afin d'aboutir à une répartition claire des routes entre, d'une part, les départements et les métropoles et, d'autre part et dans un cadre expérimental, les régions.

À l'article 12 relatif à l'Agence de la transition écologique (ADEME), nous avons abouti à un compromis équilibré, qui encadre les délégations de fonds aux régions, tout en conservant une certaine souplesse dans la procédure.

À l'article 12 *ter*, un compromis s'est dégagé pour renforcer la représentation des élus, en particulier ruraux, au sein des commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Nous avons également prévu l'audition, de droit, des maires concernés par un projet soumis à l'avis de la commission.

Toutefois, demeurent quelques points de difficulté.

Nos échanges ont été nombreux et riches et, il faut le reconnaître, parfois difficiles sur l'article 5 *bis* relatif aux compétences « eau » et « assainissement ». Nous sommes néanmoins parvenus à un compromis, qui constitue une véritable amélioration, garantissant le maintien par défaut, après 2026, des syndicats infracommunautaires, pour répondre à une vraie demande des territoires. Des engagements financiers importants permettront également de s'assurer du bon déroulement du transfert prévu en 2026.



Par ailleurs, il nous faut encore prolonger nos discussions sur l'article 5 *sexies* relatif au rôle joué par les maires dans les décisions d'implantation d'éoliennes.

J'espère que notre travail fructueux permettra d'aboutir à un texte ambitieux et nécessaire pour les collectivités locales et nos concitoyens.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Je m'associe aux remerciements adressés aux rapporteurs pour le travail réalisé au cours des dernières semaines.

Les titres VI et VII dont j'avais plus particulièrement la responsabilité concernent la déconcentration et la simplification de l'action publique.

Malgré la variété de ces sujets et le nombre important d'articles qu'ils comportent, nombre accru par les ajouts du Sénat, puis par ceux de l'Assemblée nationale, je tiens à saluer la qualité des échanges avec les rapporteurs du Sénat pour faire œuvre utile, dans un climat de confiance et de respect mutuels, en vue de parvenir à une position commune équilibrée.

Si le tableau comparatif peut donner l'impression que c'est la version issue des travaux de l'Assemblée nationale qui est souvent retenue, cela est essentiellement dû au fait que celle-ci procède en réalité à des ajustements techniques, voire rédactionnels, aux nombreux apports bienvenus de la Haute Assemblée.

Même si des questions demeurent ouvertes, comme l'a indiqué mon collègue, les titres VI et VII ont fait l'objet d'un compromis. J'espère que les travaux de la CMP nous permettront d'aboutir à un accord global pleinement satisfaisant pour tous.

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Je donne maintenant la parole à Madame Maina Sage, suppléante, mais qui était également rapporteure du projet de loi à l'Assemblée nationale.

**Mme Maina Sage, députée.** – Je salue également le travail réalisé en amont pour aboutir à un texte de compromis.

Sur le titre VIII, les deux chambres se sont accordées sur le fond, quant à la gestion des risques naturels majeurs dans les outre-mer, notamment pour ce qui concerne le développement de la culture du risque et de la résilience face à ces événements importants. Je remercie le Sénat d'avoir compris l'importance de rappeler la régularité des exercices de prévention et de sensibilisation ; nous souhaitons avancer sur ce point

Plusieurs articles apportent des réponses à la problématique du foncier, avec la prolongation de la durée de vie de la commission d'urgence foncière (CUF) de Mayotte. Nous avons introduit des précisions sur la réforme foncière engagée en 2019.

Des dispositions ont été ajoutées au travers des articles 83 *quater* A, B et C pour faciliter la recherche et la constatation des infractions locales au droit de l'environnement en Polynésie française et Nouvelle-Calédonie.

Je remercie le Sénat d'avoir maintenu la demande d'un rapport sur la gestion des politiques de santé en outre-mer.

Globalement, nous nous sommes très rapidement entendus sur le titre VIII, les modifications proposées à la commission réunie ce jour étant rédactionnelles ; je m'en félicite.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur pour le Sénat.** – Lorsque nous avons été saisis de ce texte, nous avons déploré la relative timidité de son ambition, mais salué, de manière très constructive, l'existence d'un véhicule législatif permettant de porter les propositions avancées de longue date par le Sénat en matière de décentralisation, de déconcentration et de différenciation. Celles-ci avaient notamment pris corps dans le cadre des « *50 propositions pour les libertés locales* », formulées dès juillet 2020 par le Sénat, à l'issue d'un travail transpartisan réalisé sous le patronage du président Gérard Larcher.

Nous avons cherché, en première lecture, à faire fructifier ce travail préparatoire, en reprenant un nombre important de ces 50 propositions, qui avaient été travaillées en concertation avec les élus locaux et qui ne visaient en aucun cas à créer un nouveau « big-bang » territorial. Notre objectif consistait à accroître l'efficacité de l'action publique jusqu'au dernier kilomètre quand certaines lois territoriales l'avaient quelque peu bloquée. Nous avons œuvré pour donner un contenu concret à chacun des quatre axes de l'intitulé du projet de loi. Nous avons ainsi cherché à approfondir les mesures de différenciation, à insuffler une impulsion décentralisatrice, à encourager un mouvement affirmé de déconcentration, qui nous paraît faire défaut, et à prolonger les mesures de simplification proposées.

Force est de constater qu'à l'Assemblée nationale, nos propositions n'ont pas rencontré, pour la plupart d'entre elles, le succès immédiat que nous avons espéré... De nombreux articles que nous avons ajoutés ont été supprimés, tandis qu'à nos modifications était généralement préféré un retour au projet de loi initial.

Toutefois, la négociation que nous avons conduite avec nos collègues de l'Assemblée nationale, mais aussi avec le Gouvernement, s'est engagée sur des bases exigeantes avec, pour seule préoccupation, l'efficacité de l'action publique jusqu'au dernier kilomètre. Cet esprit de concorde nous a permis, nous semble-t-il, d'aboutir à un accord équilibré, respectueux des initiatives prises par les deux chambres, même si nous regrettons d'être parfois restés en deçà des ambitions légitimes que nous portions.

Je laisserai mon collègue et co-rapporteur de ce texte, Mathieu Darnaud, développer les points qui le concernent, me cantonnant aux articles dont j'ai eu la charge.

En premier lieu, concernant le titre relatif à la différenciation, qui doit permettre à terme, de notre point de vue, d'éviter la constitution d'un droit d'exception pour répondre aux situations locales, le transfert de compétences facultatives des communes « à la carte » vers leur intercommunalité, la soumission de l'exercice de la compétence « voirie » à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain, ou la possibilité de délégations « ascendantes » de certaines compétences des EPCI à fiscalité propre vers le département ou la région nous semblent constituer de réelles avancées.

En deuxième lieu, s'agissant des mesures de différenciation, nous ne pouvons que déplorer que certaines de nos propositions, telles que le transfert de la médecine scolaire aux départements, n'aient pas été entendues par le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Néanmoins, je reconnais bien volontiers qu'il a été fait droit à certaines de nos demandes tendant à mieux garantir l'application du principe de subsidiarité.

Ainsi, l'encadrement de l'implantation d'éoliennes grâce aux plans locaux d'urbanisme (PLU), y compris intercommunaux, répond à une demande forte de garantir une pleine association des élus municipaux et intercommunaux à ces décisions importantes pour nos concitoyens.

De plus, l'élargissement des possibilités de restitution aux communes de la compétence « tourisme » répond également à une demande identifiée, déjà fortement exprimée dans le cadre du projet de loi dit « Engagement et proximité ».

Enfin, je me félicite que les propositions formulées par le Sénat s'agissant du cadre juridique applicable aux entreprises publiques locales aient trouvé un écho favorable. Nous avons ainsi cheminé en bonne intelligence avec les rapporteurs de l'Assemblée nationale sur ce sujet. Je déplore, à titre personnel, la généralisation de l'obligation de recueillir l'accord préalable des collectivités actionnaires avant toute prise de participation directe d'une entreprise publique locale (EPL) au capital d'une autre société, ne serait-ce que pour placer quelques liquidités. Cette obligation procédurale est extrêmement lourde, sans aucun équivalent en droit commun des sociétés. Elle risque de « gripper la machine », car le rythme de réunion des assemblées délibérantes est quelquefois irrégulier. La proposition consistant à introduire un seuil de 10 % du capital, conformément à la définition de la notion de participation en droit commercial, nous paraissait raisonnable.

À l'exception de ce point, je salue l'accord vers lequel nous nous dirigeons, qui semble poser plusieurs jalons importants pour les libertés locales, sans générer un nouveau « big-bang » auquel les collectivités n'aspirent aucunement. Je souhaite que nous cheminions d'une manière raisonnable et raisonnée avec l'ambition partagée d'être utile aux élus locaux, en vue de rendre l'action publique toujours plus efficace.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur pour le Sénat.** – Je me joins naturellement aux propos de ma collègue et tiens à saluer le travail coopératif et partenarial que nous avons conduit sur les nombreux articles restant en discussion de ce projet de loi, avec l'ensemble des rapporteurs.

Le chemin était long, l'Assemblée nationale ayant en première lecture opposé une fin de non-recevoir à nombre de nos apports. Plusieurs d'entre eux nous paraissaient pourtant de bon sens, et attendus de pied ferme par les élus locaux. Je veux notamment parler ici du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » des communes aux EPCI à fiscalité propre à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2026. Sur ce point, nous avons tâché de faire entendre la voix de nombreuses communes qui ne se retrouvent pas dans le dispositif, particulièrement complexe, auquel les modifications législatives apportées sur ce sujet ont abouti. Le dispositif de compromis a le mérite d'exister, j'espère qu'il facilitera le financement de cette compétence, dont le coût d'exercice est amené à augmenter. Il constitue de notre point de vue un nouveau pas dans la reconnaissance des dysfonctionnements que ce transfert obligatoire, décidé depuis Paris, a créés ; il nous appartiendra de trouver, à l'avenir, la solution à ce problème persistant.

Néanmoins, le texte de compromis auquel nous avons abouti comporte des avancées, qui justifient que nous le votions aujourd'hui.

En premier lieu, le transfert possible de l'ensemble des 10 000 kilomètres de routes nationales se fera dans le respect d'une priorisation des départements, en concertation avec les régions. Nous avons également obtenu un droit d'information renforcé sur l'état des

routes et la carte des routes transférables. Ce transfert pourra ainsi s'opérer, au bénéfice des collectivités volontaires, dans les meilleures conditions possibles.

En deuxième lieu, nous avons obtenu des avancées sur le titre relatif à la déconcentration – nos visions étaient au départ assez éloignées. Nous avons porté plusieurs propositions renforçant le texte à cet égard ; je souhaiterais souligner trois points sur lesquels la voix du Sénat a été entendue.

Tout d'abord, s'agissant de l'attribution de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la possibilité de délégation de signature du préfet de région au préfet de département est une avancée significative, qui fait écho à une demande récurrente du Sénat.

Ensuite, le renforcement du préfet de département dans la gouvernance territoriale de l'Office français de la biodiversité (OFB) et des agences de l'eau vient entériner sa place prépondérante, au sortir d'une crise qui a vu le couple « maire-préfet » unanimement loué, au sein de l'État déconcentré.

Enfin, l'information des élus en cas de fermeture des services publics locaux nous paraît être une mesure de bon sens, sur laquelle nous avons finalement recueilli l'accord du Gouvernement.

Nous nous félicitons en dernier lieu que la représentation des élus locaux ait été améliorée au sein de diverses instances locales telles que les CDPENAF, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou encore les conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

Au bénéfice de ces observations, nous nous félicitons que la CMP puisse aboutir aujourd'hui à un accord. Il constituera un premier jalon dans le renforcement des libertés locales que nous saluons, et qui sera, nous l'espérons, prolongé dans un avenir prochain.

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – Nous verrons si le travail réalisé par les rapporteurs permet d'aboutir à une rédaction commune. Notre groupe était préoccupé par certaines mesures adoptées par le Sénat qui risquaient de démembrer les avancées en matière de coopération intercommunale. Un retour en arrière pourrait conduire à un recul des libertés locales et, surtout, de l'effectivité de l'action locale.

Concernant les compétences « eau » et « assainissement », une pomme de discorde récurrente, des difficultés demeurent en certains endroits du territoire. Ainsi, 76 % de la population française est concernée par l'intercommunalisation de la compétence « eau » et 80 % par la compétence « assainissement ». Il n'en demeure pas moins qu'un transfert nous semble nécessaire à terme. Si une solution se dessine pour faciliter cette possibilité, nous l'examinerons. Nous déterminerons notre vote en fonction des accords.

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

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

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

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

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

*L'article 1<sup>er</sup> ter AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

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

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

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

*L'article 1<sup>er</sup> ter B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**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 issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 2 bis**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – La proposition de rédaction que nous faisons vise à renforcer le pouvoir réglementaire local, c'est-à-dire les capacités d'action des collectivités territoriales lorsqu'elles attribuent des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé.

L'argument selon lequel cette disposition induirait une concurrence entre les collectivités n'est pas fondé dès lors qu'un décret continuera de fixer le montant maximal de ces aides, le pouvoir réglementaire local n'intervenant que sur les modalités et les conditions d'attribution de ces aides.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur pour le Sénat.** – Nous percevons l'intérêt de cette proposition de rédaction, mais l'article est équilibré, de sorte que nous ne souhaitons pas le modifier. Avis défavorable.

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Même avis.

*La proposition de rédaction SOC.1 n'est pas adoptée.*

*L'article 2 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 3**

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

**Article 3 bis AA**

*L'article 3 bis AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 3 bis A**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – Pourriez-vous rappeler précisément l'objet de cet article ?

**Mme Françoise Gatel, rapporteur pour le Sénat.** – La compétence « tourisme » pose de nombreuses questions. Nous avons déjà travaillé sur les stations classées dans la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Il s'agit désormais de prendre en compte, notamment, les communes touristiques des communautés d'agglomération. Chacun le sait, le tourisme dans les territoires répond à une logique de destination, pas de périmètre administratif.

Certains fleurons touristiques, comme la commune de Honfleur, ont une telle capacité d'attraction qu'il est difficile de les rattacher à un EPCI qui n'a pas la même fibre touristique. Il faut donc adapter les compétences des communes à l'activité particulière du tourisme.

Nous souhaitons décliner dans ce texte ce que nous avons permis dans la loi dite « Engagement et proximité ». Le compromis trouvé est pertinent et ne détricote rien. Chaque territoire pourra développer autant qu'il le souhaite son activité de tourisme.

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – Depuis que la compétence a été transférée au niveau intercommunal, de nombreux efforts d'intégration ont pris des formes différentes, syndicats, sociétés publiques locales (SPL), voire régies directes. Remettre en cause cette possibilité serait, selon moi, une erreur fondamentale.

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

**Article 3 bis B**

**M. Alain Richard, sénateur.** – Cet article prévoit que la collégialité des présidents d'EPCI, à l'intérieur d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), pourra organiser une négociation sociale entre les employeurs et les salariés du secteur du commerce, à propos des horaires d'ouverture, notamment en fin de semaine. C'est légitime, mais pourquoi appeler cela « *harmonisation du tissu commercial* » ? Le titre du chapitre semble erroné.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur pour le Sénat.** – Cet article vise à consolider la politique gouvernementale en matière de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. Des actions en ce sens sont battues en brèche dans certains territoires par l'ouverture d'hypermarchés périphériques. Le terme d'« *harmonisation* » nous semble convenir, dans la mesure où il ne s'agit en aucun cas d'empêcher la grande distribution de travailler, mais de favoriser l'harmonisation des conditions auxquelles sont soumis les différents types de commerces à l'échelle d'un territoire.

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

**Article 3 bis (supprimé)**

*L'article 3 bis est supprimé.*

**Article 3 ter**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – La rédaction du Sénat semble plus adaptée, dans la mesure où elle prévoit de confier aux régions l'exercice de la compétence du service public de l'emploi. Nous présentons une proposition de rédaction qui vise à la rétablir, en prévoyant d'associer les régions à la gouvernance de Pôle emploi. Elle reprend l'article 17 de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, telle qu'adoptée par le Sénat le 13 juin 2018.

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La rédaction proposée a fait l'objet d'un travail collectif avec nos collègues du Sénat. Elle se justifie par le fait que la compétence en question n'est ni définie ni financée par les régions. Avis défavorable.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur pour le Sénat.** – Nous avons trouvé un compromis qui a reçu l'accord de Régions de France. Avis défavorable.

*La proposition de rédaction n'est pas adoptée.*

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

**Article 3 quater (supprimé)**

*L'article 3 quater est supprimé.*

**Article 4**

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

**Article 4 bis A**

*L'article 4 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 4 bis B**

*L'article 4 bis B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 4 bis CA (supprimé)**

*L'article 4 bis CA est supprimé.*

**Article 4 bis CB (supprimé)**

*L'article 4 bis CB est supprimé.*

**Article 4 bis C (supprimé)**

*L'article 4 bis C est supprimé.*

**Article 4 bis D (supprimé)**

*L'article 4 bis D est supprimé.*

**Article 4 bis**

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

**Article 4 ter**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – Concernant l'article 4 ter, je retire ma proposition de rédaction, car elle est satisfaite.

*La proposition de rédaction est retirée.*

**Mme Sophie Primas, sénatrice.** – Le compromis trouvé sur cet article est particulièrement satisfaisant et d'importance majeure pour de nombreux territoires. Je remercie les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

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

**Article 4 quater AA**

*L'article 4 quater AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 4 quater A**

*L'article 4 quater A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 4 quater (supprimé)**

*L'article 4 quater est supprimé.*

**Article 4 quinquies A**

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

**Article 4 quinquies**

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je propose d'introduire une modification rédactionnelle pour clarifier le texte de l'Assemblée nationale. Il conviendrait d'inscrire au début de l'article que c'est le président du conseil exécutif de la collectivité de Corse qui représente celle-ci en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il s'agit d'une modification de coordination.

*La modification proposée par le rapporteur est adoptée.*

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



**Article 4 sexies**

*L'article 4 sexies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 4 septies**

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

**Article 5 A**

*L'article 5 A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 5 BA**

*L'article 5 BA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 5 BB**

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

**Article 5 B**

*L'article 5 B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 5 C**

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

**Article 5 (supprimé)**

*L'article 5 est supprimé.*

**Article 5 bis**

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

**Article 5 ter**

*L'article 5 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 5 quater A**

*L'article 5 quater A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 5 quater**

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

**Article 5 quinquies (supprimé)**

*L'article 5 quinquies est supprimé.*

**M. François-Noël Buffet, sénateur, président.** – Les rapporteurs demandent une suspension de séance.

*La réunion, suspendue à 18 h 50, est reprise à 19 h 10.*

**Article 5 sexies A**

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

**Article 5 sexies**

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Notre proposition commune de rédaction vise à insérer un nouvel article dans le code de l'urbanisme, qui précise que le règlement du plan local d'urbanisme (PLU) peut délimiter les secteurs dans lesquels l'implantation d'installations de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent est soumise à conditions, dès lors qu'elles sont incompatibles avec le voisinage habité ou avec l'usage des terrains situés à proximité ou qu'elles portent atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des installations dans le milieu environnant.

Nous proposons que, par dérogation au code de l'urbanisme, les communes et les EPCI à fiscalité propre compétents en matière de plan local d'urbanisme puissent faire évoluer le plan local d'urbanisme ou, le cas échéant, le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), selon la procédure de modification simplifiée, après enquête publique réalisée dans les conditions prévues par le code de l'environnement. L'entrée en vigueur du PLU ou du PLUi ainsi modifié devra intervenir avant l'expiration du délai mentionné au 7° du IV de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, soit en 2027.

**M. Alain Richard, sénateur.** – Le règlement d'urbanisme peut soumettre à conditions l'implantation des éoliennes. Cela englobe-t-il la possibilité de les interdire ? Sur un territoire communal, des conditions de distance par rapport à tel ou tel lieu peuvent s'imposer. Leur cumul aboutira rapidement à l'impossibilité de réaliser l'implantation d'éoliennes.

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Le compromis consiste à en revenir peu ou prou au système des zonages, qui prévoit la régulation de l'installation d'éoliennes à certains endroits en fonction de critères objectifs.

**M. Jean-Louis Bricout, député.** – Je me réjouis de cette proposition, car au vu des tensions constatées, il était nécessaire de réguler l'implantation des éoliennes, sans pour autant mettre en péril le déploiement sur notre territoire de sources d'énergie renouvelable. Nous nous contenterons de cette avancée.

*La proposition commune de rédaction est adoptée.*

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

**Article 5 septies AA**

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

**Article 5 septies A (supprimé)**

*L'article 5 septies A est supprimé.*

**Article 5 septies B (supprimé)**

*L'article 5 septies B est supprimé.*

**Article 5 septies**

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

**Article 6**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – Nous aurions préféré une rédaction plus directe pour établir que le département prévaut en matière d'exploitation et de gestion du domaine routier. Je comprends néanmoins le point de vue dont m'a fait part le rapporteur Mathieu Darnaud lors de la suspension de séance. J'espère qu'il sera compris de la même manière par le préfet auquel il reviendra de décider. Je retire la proposition de rédaction que j'avais déposée.

*La proposition de rédaction est retirée.*

*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 issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 7 bis (supprimé)**

*L'article 7 bis est supprimé.*

**Article 8**

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

**Article 8 bis**

*L'article 8 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 9**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – Notre proposition de rédaction vise à revoir l’alinéa 15 pour éviter le risque de modifier l’affectation d’usage d’une petite ligne ferroviaire transférée sans que cela mette fin au transfert de gestion. Il est important que le texte soit conforme à l’article 172 de la loi du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités.

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – Avis défavorable. Le code du travail satisfait cette proposition de rédaction.

*La proposition de rédaction n’est pas adoptée.*

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – La proposition de rédaction suivante vise à modifier l’alinéa 21 pour confirmer la solution retenue par la jurisprudence de la Cour de cassation. Celle-ci a décidé en l’espèce qu’un régime de travail en vigueur dans l’entreprise d’accueil, mais interdit par la convention collective dont dépend l’entreprise d’origine, ne pouvait pas être appliqué au salarié mis à disposition.

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – Avis défavorable.

*La proposition de rédaction n’est pas adoptée.*

*L’article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 9 bis A**

*L’article 9 bis A est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.*

**Article 9 bis B**

*L’article 9 bis B est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.*

**Article 9 bis C**

*L’article 9 bis C est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.*

**Article 9 bis (supprimé)**

*L’article 9 bis est supprimé.*

**Article 9 ter**

*L’article 9 ter est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.*

**Article 9 quater AA**

*L’article 9 quater AA est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.*

**Article 9 quater AB**

*L’article 9 quater AB est adopté dans la rédaction de l’Assemblée nationale.*

**Article 9 quater A**

*L'article 9 quater A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 9 quater**

*L'article 9 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 9 quinquies**

*L'article 9 quinquies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 10**

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 10 bis**

*L'article 10 bis 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.*

**Article 11 bis**

*L'article 11 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 12**

*L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 12 bis A**

*L'article 12 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 12 bis**

*L'article 12 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 12 ter**

*L'article 12 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 13**

*L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 13 bis**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – Notre proposition de rédaction équivaut à un amendement de précision. Elle concerne certains parcs naturels. La possibilité d'accorder des dérogations à l'obligation d'autofinancement pour la réalisation d'investissements destinés à restaurer la biodiversité n'est prévue que pour les parcs exclusivement terrestres. Nous souhaitons l'étendre à ceux qui comportent une bande littorale.

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – Pourquoi ?

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il est important que cet article ne concerne que les zones Natura 2000 terrestres.

*La proposition de rédaction n'est pas adoptée.*

*L'article 13 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 13 ter (supprimé)**

*L'article 13 ter est supprimé.*

**Article 13 quater (supprimé)**

*L'article 13 quater est supprimé.*

**Article 14**

*L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 14 bis**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – Limiter la mesure aux parcs exclusivement terrestres sanctionnera une partie des autres. C'est difficile à accepter, surtout que vous n'avez aucunement motivé votre avis, alors que cela pose un problème d'égalité territoriale.

La proposition de rédaction que nous présentons crée une dérogation à l'obligation d'autofinancement, afin que celle-ci s'applique à tous les projets d'investissements des parcs naturels régionaux.

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Avis défavorable : la rédaction sur laquelle nous nous sommes entendus entre rapporteurs est plus large, puisqu'elle concerne tous les syndicats mixtes, et non seulement ceux qui ont pour objet les questions de biodiversité.

*La proposition de rédaction n'est pas adoptée.*

*L'article 14 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

***Article 14 ter (supprimé)***

*L'article 14 ter est supprimé.*

***Article 15***

*L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

***Article 15 bis A***

*L'article 15 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

***Article 15 bis (supprimé)***

*L'article 15 bis est supprimé.*

***Article 16***

*L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

***Article 17***

*L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

***Article 18***

*L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

***Article 19***

*L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

***Article 19 bis***

*L'article 19 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

***Article 20***

*L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 20 bis**

*L'article 20 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 20 ter (supprimé)**

*L'article 20 ter est supprimé.*

**Article 20 quater**

*L'article 20 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 20 quinquies (supprimé)**

*L'article 20 quinquies est supprimé.*

**Article 20 sexies A**

*L'article 20 sexies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 20 sexies (supprimé)**

*L'article 20 sexies est supprimé.*

**Article 20 septies**

*L'article 20 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 21**

*L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 22**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – Notre proposition de rédaction propose une simplification. Les données du système national d'enregistrement (SNE) sont alimentées automatiquement par les organismes de logement social. Nous proposons de ne pas exiger que ceux-ci fassent eux-mêmes ce *reporting*, ce qui risque de conduire à une complexification de leur activité et de peser sur leurs coûts de gestion. Et le préfet peut toujours prendre des mesures de correction...

**Mme Dominique Estrosi Sassone, sénateur.** – Votre proposition de rédaction porte sur la procédure d'attribution des logements sociaux hors quartiers prioritaires de la politique de la ville. Nous avons beaucoup discuté de ce sujet difficile avec Mickaël Nogal, rapporteur de cet article à l'Assemblée nationale, car les objectifs ne sont pas atteints. Nous avons trouvé un compromis, en maintenant l'obligation, pour les organismes de logements sociaux, de faire remonter l'information, tout en clarifiant le rôle du préfet dans le processus. Nous avons estimé que l'astreinte qui pesait sur les organismes de logements sociaux les pénalisait inutilement, et nous l'avons supprimée. Cette proposition de rédaction est donc en



partie satisfaite, et n'apporte qu'une modification légère au texte sur lequel nous nous sommes mis d'accord. J'en demande donc le retrait ; à défaut, l'avis sera défavorable.

*La proposition de rédaction est retirée.*

*L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 22 bis AA**

*L'article 22 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 22 bis A**

*L'article 22 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 22 bis BA**

*L'article 22 bis BA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 22 bis B**

*L'article 22 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 22 ter (supprimé)**

*L'article 22 ter est supprimé.*

**Article 22 quater**

*L'article 22 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 23**

*L'article 23 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 23 bis A**

*L'article 23 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 23 bis**

*L'article 23 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 23 ter**

*L'article 23 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 25 bis AA**

*L'article 25 bis AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 25 bis A**

*L'article 25 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 25 bis**

*L'article 25 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 25 ter**

*L'article 25 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 26 bis**

*L'article 26 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 26 ter**

*L'article 26 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 27**

*L'article 27 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 27 bis AA**

*L'article 27 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 27 bis B**

*L'article 27 bis B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 27 bis**

*L'article 27 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 27 ter**

*L'article 27 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 27 quater A**

*L'article 27 quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 27 quater (supprimé)**

*L'article 27 quater est supprimé.*

**Article 27 quinquies**

*L'article 27 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 28**

*L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 28 bis**

*L'article 28 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 28 ter**

*L'article 28 ter est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 28 quater**

*L'article 28 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 29**

*L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 30**

*L'article 30 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 30 bis AA**

*L'article 30 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 30 bis AB**

*L'article 30 bis AB est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 30 bis A (supprimé)**

*L'article 30 bis A est supprimé.*

**Article 30 bis B (supprimé)**

*L'article 30 bis B est supprimé.*

**Article 30 bis C (supprimé)**

*L'article 30 bis C est supprimé.*

**Article 30 bis**

*L'article 30 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 31**

*L'article 31 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 31 bis AA**

*L'article 31 bis AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 31 bis BA**

*L'article 31 bis BA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 31 bis B**

*L'article 31 bis B est adopté dans rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 31 bis**

*L'article 31 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 31 ter**

*L'article 31 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 32**

*L'article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 33**

*L'article 33 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 34**

*L'article 34 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 34 bis AA**

*L'article 34 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 34 bis A**

*L'article 34 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 34 bis**

*L'article 34 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 35**

*L'article 35 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 35 bis A**

*L'article 35 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 35 bis (supprimé)**

*L'article 35 bis est supprimé.*

**Article 36**

*L'article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 36 bis AA**

*L'article 36 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 36 bis AB**

*L'article 36 bis AB est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 36 bis AC**

*L'article 36 bis AC est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 36 bis A**

*L'article 36 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 36 bis B**

*L'article 36 bis B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 36 bis**

*L'article 36 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 37**

*L'article 37 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 37 bis**

*L'article 37 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 39 (supprimé)**

*L'article 39 est supprimé.*

**Article 40**

*L'article 40 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 41 A**

*L'article 41 A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 41**

*L'article 41 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 41 bis A**

*L'article 41 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 41 bis (supprimé)**

*L'article 41 bis est supprimé.*

**Article 41 ter**

*L'article 41 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 41 quater (supprimé)**

*L'article 41 quater est supprimé.*

**Chapitre III bis (division et intitulé supprimés)**

*Cette division et son intitulé sont supprimés.*

**Article 41 quinquies (supprimé)**

*L'article 41 quinquies est supprimé.*

**Article 42 bis**

*L'article 42 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 43**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – La proposition de rédaction que je présente prévoit une clause de revoyure tous les cinq ans pour la prise en compte du coût engendré par le transfert. Lors des débats à l'Assemblée nationale, il a été dit que cette proposition était satisfaite par les dispositions constitutionnelles. Ce n'est pas le cas : par sa décision du 18 décembre 2003, le Conseil constitutionnel a précisé que la Constitution n'impose pas une compensation exacte et réévaluée dans le temps. Le développement se fait donc la plupart du temps au détriment des collectivités territoriales. D'où l'idée d'une clause de revoyure tous les cinq ans.

**M. Bruno Questel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Avis défavorable. À l'Assemblée nationale, nous avons indiqué que le principe de compensation du coût historique est conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et que les principes retenus sont conformes à toutes les lois de décentralisation en vigueur. Si l'inflation devait revenir, le dispositif que vous proposez serait dangereux pour les finances publiques, dont chacun connaît la situation.

*La proposition de rédaction n'est pas adoptée.*

*L'article 43 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 43 bis (supprimé)**

*L'article 43 bis est supprimé.*

**Article 44**

*L'article 44 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 45**

*L'article 45 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 46**

*L'article 46 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 46 bis A**

*L'article 46 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 46 bis B**

*L'article 46 bis B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 46 bis (supprimé)**

*L'article 46 bis est supprimé.*

**Article 46 ter**

*L'article 46 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 46 quater (supprimé)**

*L'article 46 quater est supprimé.*

**Article 46 quinquies (supprimé)**

*L'article 46 quinquies est supprimé.*

**Article 46 sexies A**

*L'article 46 sexies A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 46 sexies (supprimé)**

*L'article 46 sexies est supprimé.*

**Article 47**

*L'article 47 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 48**

*L'article 48 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 49**

*L'article 49 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 49 bis (supprimé)**

*L'article 49 bis est supprimé.*

**Article 49 ter**

*L'article 49 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 50**

*L'article 50 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*



**Article 50 bis AA**

*L'article 50 bis AA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 50 bis A**

*L'article 50 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 50 bis B**

*L'article 50 bis B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 50 bis (supprimé)**

*L'article 50 bis est supprimé.*

**Article 50 ter**

*L'article 50 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 50 quater A**

*L'article 50 quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 50 quater**

*L'article 50 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 51 (supprimé)**

*L'article 51 est supprimé.*

**Article 52 bis**

*L'article 52 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 52 quater**

*L'article 52 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 53 bis A**

*L'article 53 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 53 bis**

*L'article 53 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 53 ter (supprimé)**

*L'article 53 ter est supprimé.*

**Article 53 quater**

*L'article 53 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 53 quinquies**

*L'article 53 quinquies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 54**

*L'article 54 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 55**

*L'article 55 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 56**

**Mme Françoise Gatel, rapporteur pour le Sénat.** – Cet article traite de la métropole Aix-Marseille-Provence. Il résulte d'un travail important mené par le Gouvernement avec les élus concernés, et qui a abouti à de substantiels ajouts par l'Assemblée nationale. J'attire votre attention sur le fait que le calendrier prévu est très serré : les conseils de territoire devront ainsi être supprimés dans les cinq prochains mois. Il peut y avoir un flottement sur certaines compétences actuellement exercées par les conseils de territoire. Le Gouvernement devra donc se montrer particulièrement vigilant pour éviter tout flou juridique.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Nous avons en effet discuté du calendrier, mais un travail important a été mené avec toutes les parties prenantes. Nous souhaitons donc nous en tenir au calendrier proposé, certes serré.

*L'article 56 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 57**

*L'article 57 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 57 bis**

*L'article 57 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 58 bis (supprimé)**

*L'article 58 bis est supprimé.*

**Article 58 ter (supprimé)**

*L'article 58 ter est supprimé.*

**Article 58 quater**

*L'article 58 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 58 quinquies**

*L'article 58 quinquies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 58 sexies**

*L'article 58 sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 58 septies**

*L'article 58 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 58 octies**

*L'article 58 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 59**

*L'article 59 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 59 bis A**

*L'article 59 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 59 bis (supprimé)**

*L'article 59 bis est supprimé.*

**Article 60**

*L'article 60 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 60 bis**

*L'article 60 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 62**

*L'article 62 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 63**

*L'article 63 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 63 bis A**

*L'article 63 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 63 bis (supprimé)**

*L'article 63 bis est supprimé.*

**Article 64 (supprimé)**

*L'article 64 est supprimé.*

**Article 64 bis A (supprimé)**

*L'article 64 bis A est supprimé.*

**Article 64 bis**

*L'article 64 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 65**

*L'article 65 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 65 bis**

*L'article 65 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 65 ter**

*L'article 65 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la*

**Article 66**

*L'article 66 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 66 bis**

*L'article 66 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 67**

*L'article 67 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 67 bis A**

*L'article 67 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 67 bis B**

*L'article 67 bis B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 67 bis**

*L'article 67 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 68**

*L'article 68 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 69**

*L'article 69 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 70**

*L'article 70 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 71**

*L'article 71 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 72**

*L'article 72 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 72 bis**

*L'article 72 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73**

*L'article 73 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 bis A**

*L'article 73 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 bis**

*L'article 73 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 ter**

*L'article 73 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 73 quater AA**

*L'article 73 quater AA est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 quater A**

*L'article 73 quater A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 quater B**

*L'article 73 quater B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 quater (supprimé)**

*L'article 73 quater est supprimé.*

**Article 73 quinquies A**

*L'article 73 quinquies A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 quinquies B**

*L'article 73 quinquies B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 quinquies**

*L'article 73 quinquies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 sexies (supprimé)**

*L'article 73 sexies est supprimé.*

**Article 73 septies**

*L'article 73 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 73 octies**

*L'article 73 octies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 nonies**

*L'article 73 nonies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 73 decies**

*L'article 73 decies est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 73 undecies**

*L'article 73 undecies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 74**

*L'article 74 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 74 bis BA**

*L'article 74 bis BA est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 74 bis B**

*L'article 74 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 74 bis**

**M. Éric Kerrouche, sénateur.** – Nous proposons de renforcer le rôle du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) en rétablissant la rédaction du Sénat, laquelle imposait une seconde délibération de cette instance sur les projets de loi comme sur les textes réglementaires.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Le CNEN est systématiquement consulté sur l'impact technique et financier des textes créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales. Appliquer le principe d'une seconde délibération s'agissant des projets de loi risque de ralentir la procédure d'élaboration des textes. Ceux-ci font par ailleurs l'objet d'un avis du Conseil d'État, qui est rendu public.

*La proposition de retenir la rédaction du Sénat n'est pas adoptée.*

*L'article 74 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 74 ter (supprimé)**

*L'article 74 ter est supprimé.*

**Article 74 quater A**

*L'article 74 quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 74 quater**

*L'article 74 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 74 quinquies A (supprimé)**

*L'article 74 quinquies A est supprimé.*

**Article 74 quinquies**

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – J'ai beaucoup travaillé avec le Gouvernement sur ces questions de droit funéraire. J'appelle votre attention sur la disposition concernant les devis des prestations funéraires déposés en mairie. Le texte indique que ces devis sont actualisés tous les trois ans ; je propose quant à moi qu'ils le soient tous les ans parce que les familles qui se trouvent dans des situations difficiles doivent obtenir l'information exacte sur les prix des obsèques.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Nous avons beaucoup consulté et nous avons trouvé cet accord avec les opérateurs funéraires.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – Je les connais bien !

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Ils souhaitaient supprimer cette obligation. Nous avons trouvé une voie médiane en obtenant que les devis soient présentés tous les trois ans. Nous avons par ailleurs amélioré le dispositif en prévoyant la publication de ces devis sur les sites internet des communes de plus de 5 000 habitants, plutôt que seulement en mairie.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – C'est très bien !

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Je connais votre implication sur ce sujet, mais je ne souhaite pas modifier ce point.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur pour le Sénat.** – Je comprends votre souhait, monsieur Sueur, mais il faut garder à l'esprit que les communes concernées seraient tenues d'aller chercher chaque année cette information.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur.** – Cette disposition ne s'applique qu'aux communes comptant plus de 5 000 habitants.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur pour le Sénat.** – Tout de même !

*La proposition de rédaction présentée par M. Jean-Pierre Sueur n'est pas adoptée.*

*L'article 74 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 74 sexies**

*L'article 74 sexies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*



**Article 75**

*L'article 75 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 75 bis A**

*L'article 75 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 75 bis**

*L'article 75 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 76 (supprimé)**

*L'article 76 est supprimé.*

**Article 77 bis A**

*L'article 77 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 77 bis B**

*L'article 77 bis B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 77 ter**

**M. Alain Richard, sénateur.** – Cet article prévoit un transfert de propriété, soit une expropriation, sans indemnités. S'est-on assuré qu'une telle disposition est bien constitutionnelle ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur pour le Sénat.** – Le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur une disposition analogue introduite dans un autre texte applicable dans l'hexagone.

*L'article 77 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 77 quater**

*L'article 77 quater est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 77 quinquies**

*L'article 77 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 77 sexies (supprimé)**

*L'article 77 sexies est supprimé.*

**Article 78**

*L'article 78 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 79**

*L'article 79 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 80**

*L'article 80 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 81**

*L'article 81 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 81 bis**

*L'article 81 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 82 bis**

*L'article 82 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 82 ter**

*L'article 82 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 83**

*L'article 83 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 83 bis A**

*L'article 83 bis A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 83 bis B**

*L'article 83 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 83 bis**

*L'article 83 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 83 ter A**

*L'article 83 ter A est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 83 ter B**

*L'article 83 ter B est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 83 ter**

*L'article 83 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 83 quater A**

*L'article 83 quater A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 83 quater B**

*L'article 83 quater B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 83 quater C**

*L'article 83 quater C est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 83 quater**

*L'article 83 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 83 quinquies**

*L'article 83 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 84**

*L'article 84 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 85**

*L'article 85 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 86**

*L'article 86 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 relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.*

*La réunion est close à 20 heures.*

**Jeudi 10 février 2022**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**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**

*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 relative à l'aménagement du Rhône se réunit au Sénat le jeudi 10 février 2022.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de Mme Sophie Primas, sénateur, présidente, de M. Roland Lescure, député, vice-président, de M. Patrick Chauvet, rapporteur pour le Sénat et de M. Patrick Mignola, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Le texte que nous examinons aujourd'hui est d'une grande importance, pour prolonger, mais aussi moderniser la concession du Rhône attribuée à la Compagnie nationale du Rhône (CNR).

Je me félicite que le Sénat et l'Assemblée nationale aient adopté ce texte à l'unanimité : c'est un signal très positif en direction de la CNR, acteur incontournable de la transition énergétique nationale et de l'aménagement du territoire rhodanien.

Pour autant, il y a beaucoup à dire sur la méthode retenue par le Gouvernement sur ce dossier : il aurait pu et dû prolonger par décret la concession de la CNR, sitôt les concertations préalables achevées.

Par ailleurs, si cette proposition de loi est salubre pour la CNR, elle ne résout pas les difficultés rencontrées par d'autres concessions hydroélectriques, notamment celles qui sont détenues par le groupe EDF, qui sont sous le coup d'un contentieux vieux de bientôt dix ans avec la Commission européenne.

Au-delà de cette proposition de loi ponctuelle, le secteur de l'hydroélectricité attend des solutions globales, concrètes et négociées, afin de sortir par le haut de cette situation d'insécurité juridique, sans rien sacrifier de notre souveraineté économique ni de notre transition énergétique.

Je tiens à remercier chaleureusement les rapporteurs des deux assemblées de leurs travaux approfondis sur la présente proposition de loi, malgré des délais contraints. Les excellentes relations de travail qu'ils ont nouées et les nécessaires concessions réciproques qu'ils ont acceptées sont pour beaucoup dans leur succès.

L'examen de cette proposition loi aura démontré, une fois de plus, tout l'intérêt du bicamérisme, auquel nous sommes profondément attachés.

Dans ce contexte, je ne doute pas que nous réussissions à procéder aux derniers ajustements nécessaires ce matin. Je rappelle qu'il ne peut y avoir d'accord partiel en commission mixte paritaire (CMP) et que, si nous trouvons un accord final, il devra porter sur l'ensemble des articles du texte.

**M. Roland Lescure, député, vice-président.** – Ce texte, voté à l'unanimité en commission et en séance par les députés, est aussi le premier à être adopté par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale selon la procédure de législation en commission, qui s'inspire de celle qui est en vigueur au Sénat.

Nos deux rapporteurs ont « mené leur barque » de manière talentueuse, sur un fleuve finalement peu agité et qui devrait poursuivre tranquillement son cours aujourd'hui. J'ai donc bon espoir que cette onzième CMP réunissant nos deux commissions permanentes sera conclusive. Nous totaliserions ainsi dix succès, la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGALIM) faisant exception.

Enfin, avant que nos deux rapporteurs ne vantent les mérites du « fleuve-roi », vous permettrez au député des Français d'Amérique du Nord que je suis d'évoquer le Saint-Laurent, qui s'écoule sur 400 kilomètres de plus que le Rhône et qui, depuis Jacques Cartier et Samuel de Champlain, est entré dans le patrimoine mémoriel français.

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour le Sénat.** – Je veux tout d'abord remercier sincèrement le rapporteur pour l'Assemblée nationale et auteur de cette proposition de loi, Patrick Mignola, de son investissement sur ce dossier. Les échanges fructueux que nous avons su tisser ont permis d'aboutir à une rédaction sécurisée et enrichie, satisfaisante pour les deux chambres et utile pour la CNR.

La CNR est une entreprise remarquable, grâce à ses triples missions, sa gouvernance mixte et son engagement sans faille en faveur de la transition énergétique. Un quart de notre production hydroélectrique en dépend !

À l'occasion de l'examen du texte au Sénat, nous avons veillé à inscrire la CNR sur la voie de la « neutralité carbone », en valorisant ses activités liées à l'hydrogène vert et au photovoltaïque innovant. Nous avons aussi voulu favoriser le dialogue territorial et le développement agricole. Il s'est agi de fiabiliser et de consolider le texte, non d'en modifier substantiellement l'équilibre. Presque tous les apports du Sénat sont maintenus dans la version finale, ce dont je me réjouis.

Les derniers ajustements, rédigés en commun avec l'Assemblée nationale, sont de bon sens. Ils contribuent à une rédaction plus claire et plus adaptée. La plupart sont des ajustements rédactionnels, trois autres sont plus substantiels.

Une proposition de rédaction vise à préciser l'articulation entre le « programme de travaux » et le « schéma directeur ».

Une autre tend à ajuster l'autorité procédant à la consultation du comité de suivi de la concession, s'agissant des modalités de réaffectation financière prévues en l'absence de

réalisation d'un projet hydroélectrique en suspens : il s'agit de la CNR pour la consultation sur les projets proposés et de l'État pour celle sur les sommes réaffectées.

La troisième proposition de rédaction sur le fond vise à promouvoir les emplois locaux, aux côtés des emplois agricoles, dans les missions de la CNR.

Au nom du Sénat, je vous invite donc à adopter ces propositions de rédaction, ainsi que le texte dans son ensemble. Je crois que nous avons fait œuvre utile et souhaite que ce texte mette durablement la CNR à l'abri du contentieux européen.

Pour autant, je regrette moi aussi la méthode employée par le Gouvernement, qui aurait pu et dû agir rapidement et réglementairement.

De plus, je rappelle que, compte tenu du contentieux européen, 39 concessions hydroélectriques sur 400, soit 10 %, sont arrivées à échéance et ont été placées sous le régime des « délais glissants » : leur devenir est très incertain, car la proposition de loi est naturellement sans incidence sur elles !

**M. Patrick Mignola, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Ce texte important doit permettre à la CNR de poursuivre son activité, même si nous avons tous en tête la prolongation des autres concessions de service public, la production électrique étant un enjeu majeur dans la lutte contre le réchauffement climatique.

En effet, la prolongation de la concession devait initialement se faire par voie réglementaire. Mais, après consultation de l'Union européenne, nous avons dû nous résoudre à passer par la loi, afin de préciser la « circonstance imprévisible » de suspension des systèmes hydroélectriques du Rhône à la suite de la nationalisation de l'énergie, grâce à laquelle nous avons pu contourner le risque contentieux européen. Pour d'autres concessions de service public, il nous faudra donc rivaliser de force et d'énergie pour trouver des issues favorables.

Le Sénat a contribué à rendre le texte juridiquement plus solide et a rappelé les objectifs nationaux de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), auxquels la CNR doit pleinement contribuer. Il a aussi renforcé le rôle du comité de suivi dans l'exécution de la concession. Il s'agit de trouver le juste équilibre entre les 183 collectivités locales adhérentes, les différents acteurs économiques et associatifs et l'État, qui, pour ce fleuve qui traverse deux régions et onze départements, a légitimement pour mission de coordonner les positions et de les faire converger au besoin.

Par ailleurs, il est prévu que les députés et les sénateurs concernés puissent siéger au sein du comité de suivi, ce qui leur permettra, le cas échéant, de jouer un rôle d'arbitre en cas de désaccord entre élus locaux.

Les derniers ajustements trouvés entre l'Assemblée nationale et le Sénat ont déjà été abordés par Patrick Chauvet et seront détaillés lors de la présentation de nos propositions communes de rédaction.

**Mme Cendra Motin, députée.** – Ce texte est très attendu par les élus de ma circonscription, qui comprend la commune de Saint-Romain-de-Jalionas et son fameux projet de barrage. Je me réjouis que les propositions de co-construction et de consultation des parties prenantes aient été traduites dans ce texte.

**Mme Sophie Primas, sénateur, présidente.** – Il s’agissait en effet d’une attente forte des élus locaux et du président de région.

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

*L’article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 2 A (nouveau)**

*L’article 2 A est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 2**

*L’article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 3**

**M. Patrick Mignola, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – La proposition commune de rédaction n° 1 vise à conférer une meilleure assise juridique au programme de travaux supplémentaires, tout en conservant expressément la consultation du comité de suivi.

*La proposition commune de rédaction n° 1 est adoptée.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition commune n° 2 apporte une précision rédactionnelle.

*La proposition commune de rédaction n° 2 est adoptée.*

**M. Patrick Mignola, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – La proposition commune de rédaction n° 3 prévoit que le cahier des charges et le schéma directeur de la concession pourront être modifiés par décret simple plutôt que par décret en Conseil d’État.

*La proposition commune de rédaction n° 3 est adoptée.*

*L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 4**

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition commune de rédaction n° 4 a pour objet de maintenir le soutien aux emplois issus de l’irrigation agricole, introduit par le Sénat, tout en prévoyant une disposition similaire pour l’ensemble des emplois de la vallée du Rhône, selon le souhait de l’Assemblée nationale.

*La proposition commune de rédaction n° 4 est adoptée.*

**M. Patrick Mignola, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – La proposition commune de rédaction n° 5 concerne les modalités de réaffectation financière prévues en l’absence de réalisation d’un projet hydroélectrique en suspens. La CNR consultera le comité de suivi avant de proposer à l’État un système de répartition, mais ce dernier devra ensuite revenir vers le comité de suivi pour en assurer l’affectation finale.

Tout le monde aura compris que cette disposition concerne en particulier le projet de barrage de Saint-Romain-de-Jalionas.

*La proposition commune de rédaction n° 5 est adoptée.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition commune de rédaction n° 6 prévoit une coordination juridique rendue nécessaire par la proposition de rédaction n° 1, que nous venons d'adopter.

*La proposition commune de rédaction n° 6 est adoptée.*

*L'article 4, et le rapport qui lui est annexé, sont adoptés dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 5**

**M. Patrick Mignola, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition commune n° 7 est d'ordre rédactionnel.

*La proposition commune de rédaction n° 7 est adoptée.*

**M. Patrick Chauvet, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition commune n° 8 apporte également une précision rédactionnelle.

*La proposition commune de rédaction n° 8 est adoptée.*

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

#### **Article 6**

**M. Patrick Mignola, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition commune n° 9 est de nature rédactionnelle.

*La proposition commune de rédaction n° 9 est adoptée.*

*L'article 6 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 relative à l'aménagement du Rhône.*

*La réunion est close à 10 h 50.*



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

**Mercredi 2 février 2022**

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

## **Audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé**

**M. Arnaud Bazin, président.** – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, que nous remercions pour sa présence dans un contexte épidémique toujours tendu.

L'intervention des cabinets de conseil dans le secteur sanitaire n'est pas nouvelle. Elle a toutefois pu susciter une certaine émotion dans l'opinion publique lors de la crise sanitaire.

Les cabinets Roland Berger, Citwell et JLL sont intervenus dans l'organisation logistique de la distribution des masques puis des tests ; McKinsey a travaillé sur la campagne vaccinale ; Accenture est intervenu sur plusieurs systèmes d'information, comme le « SI Vaccin » ou le passe sanitaire, de même que CGI France.

Le montant de ces prestations s'élevait à près de 25 millions d'euros en septembre 2021. La présente audition devra nous permettre d'obtenir des chiffres actualisés.

Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) a demandé cette commission d'enquête pour mieux comprendre les mécanismes d'intervention des cabinets de conseil dans les politiques publiques en général et dans celles relatives à la crise sanitaire en particulier.

La rapporteure l'a répété à plusieurs reprises : nous ne sommes ni des juges ni des procureurs. Nous ne sommes pas là pour faire des procès d'intention, mais pour investiguer sur des faits – tous les faits, rien que les faits.

De même, nous ne sommes pas là pour minimiser l'ampleur de la crise sanitaire ni le travail accompli par l'ensemble des fonctionnaires pour y faire face, dans les hôpitaux bien sûr, mais aussi dans l'administration centrale et déconcentrée. Si notre pays a tenu bon, c'est grâce à nos agents publics.

Le 9 février 2021, vous avez déclaré devant l'Assemblée nationale : « on a du talent dans le privé (...) et dans le public aussi ». Nous ne pouvons que souscrire à ces propos, sous réserve que l'administration ne devienne pas dépendante de sociétés privées, en particulier dans le secteur sanitaire et dans les domaines régaliens.

Nos questions sont en réalité très simples : pourquoi avoir eu recours à des cabinets de conseil ? Comment ont-ils été recrutés ? Pour quelles missions ? Comment ont-ils été évalués ?

J'avoue que l'audition de Santé publique France n'a pas permis de répondre à ces questions, pourtant essentielles.

Nous vous remercions d'avance, monsieur le ministre, pour vos réponses sur l'ensemble de ces sujets factuels. Vos services nous ont d'ores et déjà transmis des pièces, dans un esprit coopératif que nous ne pouvons que souligner.

Je précise que 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 commissaires 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. Olivier Véran prête serment.*

**M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.** – C'est à un exercice de transparence que je suis appelé aujourd'hui. Je m'y soumetts bien volontiers. Ce n'est pas le premier, d'ailleurs. Je me soumetts à de tels exercices depuis le premier jour d'une crise sanitaire qui a toujours donné toute sa place à la mission de contrôle du Parlement. C'est bien normal, et ce n'est pas l'ancien parlementaire que je suis qui vous dira le contraire ! Le recours aux cabinets de conseil est un bon sujet, qui mérite d'être traité avec clarté et hauteur. Je sais que nous n'en manquerons pas. En effet, on ne saurait opposer l'État, d'un côté, et, de l'autre, de sombres prédateurs privés qui s'enrichiraient à ses dépens.

Vous le savez, les politiques publiques de solidarité et de santé sont aujourd'hui confrontées à un environnement en profonde et constante évolution : évolution des risques qui pèsent sur nos concitoyens, évolution des prises en charge rendues possibles par les progrès de la médecine et, plus globalement, de nos connaissances et expériences, évolution des attentes de nos concitoyens, révolution numérique, etc.

Ces évolutions imposent d'adapter sans cesse les réponses que nous apportons et l'organisation des ressources pour les mettre en œuvre. Sur une période récente, on pourrait citer la création de la cinquième branche de la sécurité sociale, la stratégie de transformation du système de santé, l'objectif de faire de l'exercice coordonné en santé la norme pour la prise en charge des patients et ainsi faire reculer les déserts médicaux.

C'est dans ce contexte de transformation que doit être replacé le recours à des cabinets de conseil par l'administration, dont le cadre d'utilisation s'est structuré ces dernières années. Le secrétaire général de mon ministère, M. Étienne Champion, le délégué interministériel à la transformation publique (DITP), M. Thierry Lambert, que vous avez tous deux entendus précédemment, ont détaillé, chacun pour ce qui le concerne, au sein de mon ministère ou dans d'autres directions, dont la DITP, le rôle des différents acteurs pour encadrer et contrôler le recours à ces prestations de conseil. L'objectif est de nous assurer que celles-ci sont utilisées conformément au cadre réglementaire mais également à bon escient, c'est-à-dire pour renforcer la capacité d'action de l'État, à un moment donné, sur un sujet qui nécessite une expertise particulière et ce en appui aux agents publics.

Les cabinets de conseil constituent donc une ressource utile pour démultiplier l'action des agents dans un certain nombre de cas, pour faire face à un besoin en compétences expertes à un moment donné, pour faire face à un projet limité dans le temps, que les équipes ne peuvent pas intégrer complètement, pour disposer d'un regard extérieur affûté sur des situations comparables dans d'autres environnements, d'autres ministères, d'autres pays ou même des entreprises, notamment pour proposer des évolutions des organisations.

Dans le champ spécifique du numérique, des externalisations ont été engagées sur des fonctions opérationnelles. Si les domaines à plus forte valeur ajoutée, comme le pilotage et la conception, doivent être durablement portés en interne, le recrutement de développeurs revêt une importance croissante, ainsi que celui d'experts de la donnée.

Avant de vous rejoindre, j'intervenais, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, dans un forum européen consacré à l'évolution des règles éthiques en matière de stockage et d'utilisation des données de santé. Nous en discutons à 27 : les 27 États membres de l'Union européenne font appel à des compétences internes mais aussi externes.

En complément des indispensables savoir-faire internes, il est nécessaire de recourir à des expertises externes pour la conception, le *design*, le développement et la diffusion de produits numériques.

Le positionnement du cabinet de conseil est très clair. Il vient toujours en appui ou conseil d'un chef de projet interne à l'administration, dans le cadre d'une expression de besoins clairement définie, avec des livrables clairement identifiés. La restitution de ces travaux se fait également dans un cadre défini en amont de la commande. Le commanditaire est clairement identifié, ainsi que le dispositif de pilotage de la prestation. L'objectif est que la prestation de conseil nous permette pleinement d'éclairer le décideur public, mais que les choses soient claires : jamais elle ne s'y substitue.

On trouve cette frontière inscrite noir sur blanc dans les documents contractuels qui nous lient avec le cabinet McKinsey, que vous avez cité tout à l'heure : les devis excluent toute forme de conseil en politique publique, en droit, en matière médicale et, bien entendu, de substitution en matière décisionnelle.

Ces cabinets de conseil viennent par ailleurs toujours en complément des ressources internes, qu'il s'agisse de celles des directions du ministère ou de celles de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Le recours aux cabinets de conseil a connu une actualité particulière pendant la crise sanitaire. Personne n'ignore que l'ampleur de la crise que nous traversons est sans précédent. Mon ministère possède un dispositif efficace de prévention et de réponse aux crises sanitaires mais l'ampleur de cette crise a nécessité de mobiliser, en un temps record, des renforts importants en nombre et en expertise.

Je vais vous donner le détail de ces renforts, venus de différentes sources. Ils ont été d'abord recherchés en interne, notamment auprès de l'IGAS : au 1<sup>er</sup> juin 2021, 112 missions d'appui avaient été assurées dans le cadre de la crise du covid-19 par l'IGAS, dont 84 en administration centrale et 28 au sein des agences régionales de santé (ARS). Ils proviennent aussi de contrats spécifiques de renfort : on compte ainsi 226 contrats en 2021, dont 132 pour une durée inférieure à six mois, 83 pour six à douze mois et 11 pour douze mois. Enfin, nous avons recherché des capacités externes interministérielles : le ministère a

reçu des renforts de l'Inspection générale des finances (IGF), de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), du ministère des armées et du ministère de l'intérieur.

Les cabinets privés sont intervenus en plus de tout cela. Nous les avons recherchés pour leur expertise spécifique en logistique et systèmes d'information, notamment, et pour leur capacité à mobiliser très rapidement des équipes importantes et expertes.

Les permanents, additionnés aux renforts, ont constitué une base de 450 à 500 agents, dont une centaine d'intervenants externes.

Ces renforts, qu'ils proviennent de l'IGAS, d'autres ministères, de contrat spécifique ou de prestataires privés, se sont ajoutés à une mobilisation absolument exceptionnelle de mon administration : direction générale de la santé (DGS), direction générale de l'offre de soins (DGOS), direction générale de la cohésion sociale (DGCS), sans oublier la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), la direction de la sécurité sociale (DSS), la délégation à l'information et à la communication (Dicom) et la direction des affaires juridiques, que je ne remercierai jamais assez pour le travail monumental qu'elle accomplit, jour et nuit, sept jours sur sept.

Du reste, mon secrétaire général vous a adressé 50 gigaoctets de données numériques, ce qui représente plusieurs milliers de pages de documents. Cela vous permettra, en toute transparence, d'aller piocher ce qui vous semble utile ou important pour votre travail d'enquête.

Tous les agents du ministère, sur leurs fonctions propres ou en redéploiement, se sont engagés dans la gestion de crise, qui s'est ajoutée à leur mission permanente. Un directeur d'ARS me disait que, par exemple, un agent qui était en charge de l'inspection des eaux, comme ingénieur, s'était retrouvé à faire des tableaux Excel de répartition des doses Pfizer pendant les premières semaines de la campagne vaccinale, pour s'assurer que chaque centre était achalandé au prorata du nombre de rendez-vous pris. Et je ne parle pas de l'extension horaire du travail de nombreux agents publics, que je tiens à saluer : sans eux, nous n'y serions pas arrivés.

Cependant, en comparant les moyens consacrés aux prestations de conseil dans le contexte de la crise aux moyens similaires relevés en 2019, par exemple, on constate une très forte hausse : entre mars 2020 et aujourd'hui, 54 commandes ont été passées, pour un montant global de 26,79 millions d'euros, contre 1,717 million d'euros engagés en 2019 sur un périmètre équivalent. Le coût de ces prestations reste toutefois modéré au regard de l'ensemble des dépenses liées à la crise sanitaire, qui ont atteint 30 milliards d'euros en 2020 et 2021, dont 7 milliards d'euros pour l'hôpital.

Nous avons très récemment, début 2022, passé un nouveau contrat avec le cabinet McKinsey, en renfort de la campagne de vaccination pédiatrique cette fois, et ce jusqu'à la date du 4 février 2022, c'est-à-dire après-demain.

Les prestations demandées au cabinet de conseil recouvrent principalement trois grands champs : la programmation, la logistique et les systèmes d'information de crise à initier pour disposer d'outils numériques aptes à gérer une pandémie.

Je rappelle qu'il a fallu trois semaines pour développer le portail SI-DEP, alors qu'il s'agit tout de même d'un système d'information commun à tous les laboratoires,

avec une centralisation et une sécurisation des données, permettant une vision exhaustive et un traçage des cas contacts ! Qui l'eût cru ? Même remarque sur le système d'information pour la vaccination ou sur l'élaboration du passe sanitaire et de ses multiples révisions.

La période exceptionnelle de crise sanitaire que nous traversons devra nous permettre de nous améliorer pour l'avenir, comme nous avons déjà eu à cœur de nous améliorer, au fur et à mesure des différentes vagues, pour assurer la réponse la plus réactive et la plus efficace possible à nos concitoyens, dans le respect du cadre démocratique et administratif.

Nous pouvons déjà souligner que les agents du ministère ont fait preuve d'un engagement et d'une adaptabilité remarquables. C'est toute une administration qui s'est mobilisée et se mobilise encore pour répondre à la crise, donc environ 400 à 500 agents travaillant directement dans les cellules de crise en administration centrale, au plus près de la pandémie, sans compter les équipes des ARS, mobilisées sept jours sur sept et 24 heures sur 24 pour combattre l'épidémie – le tout depuis déjà deux ans, sans interruption.

Il faut saluer la mobilisation exceptionnelle de l'ensemble des agents publics qui ont constitué le premier rempart face à la crise, et que des cabinets de conseils ou des consultants ne pourront jamais remplacer, même si leur expertise et leur capacité à mobiliser très rapidement et sur une période limitée des équipes ciblées sur les besoins urgents auront constitué un appui indispensable, sans lequel notre réponse n'aurait pas pu être ce qu'elle a été.

Nous étions astreints à une obligation de résultat : protéger la santé des Français face à cette épidémie sans précédent. Nous avons mobilisé toutes les ressources disponibles dans ce seul objectif. Je conclurai sur une image, celle de la bibliothèque Simone Veil, la magnifique bibliothèque Art déco du ministère des solidarités et de la santé, qui a été transformée en un immense *open space*, ouvert le dimanche et les nuits, où des tableaux de bord ont fait leur apparition au milieu des rayonnages et où les agents issus de tous les corps de métier se sont succédé : ingénieurs, logisticiens, militaires, civils, issus du public comme du privé. Certains de nos concitoyens sont d'ailleurs venus tout simplement, dans l'urgence, offrir leurs compétences : qu'ils en soient remerciés.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Bien sûr, nous sommes fiers de l'engagement de celles et ceux qui ont dû faire face, dans des conditions difficiles, à cette épidémie, qui n'est malheureusement pas terminée, même si les choses se sont améliorées.

Je souhaite vous interroger sur le rôle des cabinets de conseil dans la prise de décision. Avant cela, je rappelle que la vocation de notre commission d'enquête est de comprendre. Pourquoi une telle augmentation, ces derniers temps, du recours à des cabinets de conseil privés, pour des missions qui nous semblent importantes ?

Pour comprendre, nous aurons besoin de dissiper certaines opacités. Votre ministère nous a transmis, à notre demande, l'ensemble des livrables des cabinets de conseil pendant la crise sanitaire. Nous vous en remercions.

Leur lecture donne le vertige car elle montre une intervention massive de ces cabinets sur tous les pans de la crise sanitaire et sur des missions qui nous semblaient relever de l'administration.

Ainsi, dans un livrable en date du 23 août 2021, le cabinet McKinsey fait un bilan des injections vaccinales réalisées et établit des projections sur la vaccination pour atteindre la cible de 50 millions de primo-vaccinations que le Gouvernement s'était fixée en septembre 2021. Quel a été le rôle de McKinsey dans l'établissement de ces projections vaccinales, par exemple en septembre 2021 ?

Ce document de McKinsey a été transmis au Conseil de défense sanitaire le 23 août 2021. A-t-il été utilisé par le Conseil de défense pour préparer ses décisions ? Sinon, pourquoi le lui avoir transmis ? Vous savez, monsieur le ministre, que l'on s'interroge beaucoup sur le périmètre et les missions de ce Conseil...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je vous réponds volontiers. Le document que vous évoquez n'est pas un livrable. Nous avons reçu de nombreux documents comparables, dont certains figurent toujours sur mon tableau de bord, qui rassemble les documents rendant compte de façon très visuelle et rapide de la progression de la campagne vaccinale, des perspectives d'utilisation des consommables, des commandes éventuelles, des sondages, des enquêtes d'opinion, ce qui informe sur la progression que l'on peut espérer dans la vaccination et les leviers pour l'accélérer, etc.

Face à une crise si vaste, j'ai besoin d'un tel tableau récapitulatif, tant sont nombreuses les connaissances à acquérir et les actions à mener au quotidien. Il s'agit donc non pas de livrables mais de documents internes au ministère, qui relèvent de nos équipes, et à l'élaboration desquels McKinsey a participé, en simple renfort.

Vous avez parlé de la prise de décision : à aucun moment, McKinsey ne m'a fait prendre la moindre décision en lien avec la crise sanitaire ou la campagne vaccinale.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Même si ce document n'est pas un livrable, mais un document interne au ministère, sur lequel est intervenu McKinsey, il a été transmis au Conseil de défense. Pourquoi ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – C'est un document de mon ministère, produit par les équipes du ministère. Si nous vous l'avons transmis, si vous le montrez aujourd'hui, c'est d'ailleurs qu'il n'est pas classifié et qu'il porte sur des données transparentes et publiques.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Vous nous permettrez tout de même de nous interroger sur l'intervention de McKinsey sur ces documents...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Pardonnez-moi, mais je ne comprends pas le sens de votre question. Comme nous sommes en commission d'enquête, je vous demande de la reformuler.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Vous nous dites que ce document a été réalisé par les services du ministère.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Oui.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Ma question est simple : McKinsey est-il intervenu dans l'élaboration de ce document ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Le cabinet de conseil a renforcé l'ensemble des équipes en charge de la politique vaccinale. Il ne s'agit donc pas d'un document McKinsey.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Ce n'est pas ce que j'ai dit, j'ai bien précisé que le document était celui du ministère. Est-ce que McKinsey est intervenu ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – McKinsey a contribué à la rédaction de ce document.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Le cabinet est donc bien intervenu.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Oui.

**M. Arnaud Bazin, président.** – La société McKinsey a donc bien participé à l'élaboration de ce document.

Quand on passe un contrat avec une société de conseil, on lui confie une mission précise. Vous nous parlez de « renfort » : avez-vous confié à McKinsey une prestation de complément ou bien une commande précise ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Nous étions dans une situation exceptionnelle, où chaque jour nous devons faire le point sur le nombre de seringues dont disposait tel ou tel centre, sur les dispositifs en stock dans les locaux de Santé publique France, sur le nombre de vaccinations réalisées tel ou tel jour, toute une masse de données que nous rendons accessibles en *open data*. Les documents dont nous parlons rendent compte par le biais d'indicateurs visuels de tout ou partie des éléments dont nous disposons. Ils ont été réalisés par les équipes du ministère.

Nous avons eu besoin dans cette période de campagne vaccinale de renforcer les effectifs de nos équipes par des prestataires issus du cabinet de conseil McKinsey mais nous n'avons pas demandé à ce cabinet de réaliser ces documents. Il s'agissait juste d'un renfort en ressources humaines pour participer à la mise en exergue des enjeux logistiques.

**M. Arnaud Bazin, président.** – A-t-on la trace d'une commande précise ?

**M. Olivier Véran, ministre** – Il s'agissait d'une commande interne. Nous avons intégré des ressources humaines à nos équipes pour une durée donnée et des missions précises dans le cadre de la campagne vaccinale.

Laissez-moi vous donner un autre exemple : des officiers de gendarmerie en tenue sont venus renforcer les équipes de Santé publique France parce que nous avons besoin de leurs compétences logistiques pour des missions précises, notamment celle de distribuer des masques dans tous les territoires. Nous avons eu besoin de renforts de compétences dans des domaines précis, en provenance du secteur public comme du secteur privé.

Dans le cadre de la campagne vaccinale, McKinsey a contribué à renforcer les équipes internes au ministère.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Y a-t-il des contrats précis sur cette commande ?

Tous les responsables publics qui prennent l'appui d'un cabinet de conseil revendiquent la décision qui en découle, cela va de soi. Toutefois, nous savons bien que les éléments fournis par le cabinet contiennent certaines orientations plus ou moins subtiles.

Dans les documents que vous nous avez transmis figure une note en date du 27 octobre 2020, préparée par le cabinet Roland Berger, qui porte sur la distribution des gants médicaux du stock stratégique de la France. Trois scénarios sont proposés. La note conclut : « les options 2 et 3 ne permettent pas d'envisager une reconstitution du stock stratégique avant 2021. Elles font perdurer un système où les acteurs bénéficient d'une distribution de sécurité de l'État sans que celle-ci soit de nature à les inciter à s'arrêter de s'approvisionner par eux-mêmes ». Un arbitrage politique est-il vraiment possible lorsque le consultant ferme ainsi la porte à deux des trois scénarios qu'il propose ? N'y a-t-il pas une étape supplémentaire à prévoir avant la décision politique, impliquant un travail de l'administration ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Tout passe par le filtre de la direction générale de la santé. Aucune note n'est arrivée directement d'un cabinet de conseil jusqu'à mon bureau, en vue de valider une option ou une autre. Je ne me suis pas non plus arrêté aux choix de l'administration. La décision relève de la responsabilité du politique. C'est le propre du politique de contredire parfois l'administration.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Nous sommes tous d'accord sur ce point. Les notes ne parviennent jamais directement au ministre mais sont systématiquement retraitées par l'administration.

**M. Olivier Véran, ministre** – Oui. Les notes nous parviennent à l'issue de plusieurs étapes, elles sont retraitées par l'administration, par mon cabinet, puis par mon directeur de cabinet. Elles sont accompagnées d'une lettre du directeur d'administration, d'une note du cabinet et d'un document à parapher. Par exemple, cette audition a été préparée et visée par mon directeur de cabinet, par ma conseillère spéciale, par le directeur de cabinet adjoint et par mon conseiller parlementaire.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Les questions que nous vous posons se fondent sur les documents que vous nous avez transmis. Nous n'avons rien inventé.

**M. Olivier Véran, ministre** – Nous avons satisfait votre demande mais avons bien conscience que vous envoyer des milliers de pages de documents, c'est aussi l'assurance de pouvoir se noyer.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – On s'en est sorti...

Le 8 juillet 2021, soit quatre jours avant l'intervention du Président de la République pour annoncer la vaccination obligatoire des soignants et l'extension du passe sanitaire aux lieux de loisirs et de culture, McKinsey rédige un livrable intitulé « Sécuriser l'objectif de 40 millions (de vaccinés) à fin août »...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Madame la rapporteure, je vous arrête tout de suite.

Quel logo figure sur ce document ? Est-ce qu'il y a marqué McKinsey quelque part ? Non, c'est le logo du ministère des solidarités et de la santé. Ce n'est donc pas un livrable de McKinsey mais un document interne à ce que l'on appelle le cabinet covid ou la *task force* vaccinale, qui relève directement de mon autorité au sein du ministère. Je veux qu'on soit très précis.



**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Nous disposons d’une note administrative adressée au directeur général de la santé sur la cellule de coordination interministérielle « logistique et moyens sanitaires » (CCIL-MS). Ce dossier a été suivi par deux personnes dont l’une est salariée d’un cabinet de conseil privé.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Une note de la direction générale de la santé peut effectivement être rédigée par un salarié d’un cabinet privé venu en renfort de nos équipes. Quel est votre étonnement ?

**M. Arnaud Bazin, président.** – Malgré le fait que le document est estampillé par le ministère des solidarités et de la santé ?

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Quelqu’un d’un cabinet privé a rédigé la note !

**M. Olivier Véran, ministre.** – La personne qui a rédigé ce document n’est pas au siège de McKinsey mais est, et c’est le principe d’un renfort de conseil, déléguée par le cabinet au sein d’une équipe du ministère. C’est la règle du conseil. Lorsque vous faites appel à des ressources humaines extérieures, vous intégrez ces personnes à votre équipe.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Malgré l’intervention du cabinet de conseil, le document reste estampillé par le ministère des solidarités et de la culture ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Oui. Vous nous avez demandé de vous envoyer la totalité des documents auxquels le cabinet de conseil a pu contribuer de près ou de loin, d’où l’exhaustivité des pièces que nous vous avons livrées. Si vous aviez voulu ceux estampillés par McKinsey présents dans le dossier, vous auriez eu une feuille blanche. Vous avez là tous les documents auxquels ils ont pu contribuer de près ou de loin, au titre des renforts RH internalisés dans nos équipes le temps de la mission, sans pouvoir décisionnel et sans lien direct avec le ministre.

**M. Jérôme Bascher.** – Selon l’expérience que j’ai pu avoir de l’administration, il me semble qu’une note est toujours rédigée par l’agent qui relève de la responsabilité du ministère, l’intervention de la personne issue du cabinet de conseil restant annexe. Ne faudrait-il pas bien séparer ces deux types d’intervention ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – C’est toujours le cas en temps normal, mais rarement dans un contexte exceptionnel. Lorsqu’un agent public comme un gendarme ou un militaire intervient auprès des équipes du ministère, notamment pour la gestion logistique des masques, cela ne semble pas vous gêner, mais vous faites preuve de suspicion dès qu’il s’agit d’un ingénieur ou d’un logisticien issu du secteur privé. Pourtant, les règles sont très claires : aucun pouvoir décisionnel, des contrats rigoureux, une évaluation et le respect strict du suivi prévu par la loi dans l’attribution des marchés.

On trouve des ressources et des talents dans le secteur privé comme dans le public. Dès lors que nous traversons une crise exceptionnelle et que nous devons mener une campagne tambour battant, il fallait aller chercher les compétences dont nous avons besoin partout où elles se trouvaient. Les règles sont parfaitement claires, de sorte qu’il n’est pas besoin de faire figurer le logo de la gendarmerie nationale sur un document, au motif qu’un gendarme a participé à la collecte d’informations qui a permis d’élaborer un bout de tableau dans un document.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Il y a une différence entre faire appel à un agent public et recourir à un agent du privé. Ce sont deux statuts différents.

Encore une fois, quand on passe un contrat avec un cabinet de conseil, on lui confie une mission précise. En l'occurrence, vous semblez avoir intégré des compétences à l'intérieur de vos équipes et il faudra que nous regardions de près dans les documents que vous nous avez transmis comment leurs fonctions ont été encadrées. Vous nous donnez l'impression d'avoir pris des agents dans un vivier privé sans avoir passé avec le cabinet de conseil de marché clair sur une mission précise.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je ne peux pas vous laisser insinuer que certains marchés n'étaient pas clairs. Prouvez-le !

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Détrompez-vous, monsieur le ministre, ce n'est pas notre objectif...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Il n'y a eu aucune ambiguïté dans la nature des contrats qui ont été passés ni dans leur réalisation.

Nous étions dans une situation exceptionnelle, d'extrême urgence. Le Président de la République considérait que le pays était « en guerre ». Tout le monde nous demandait d'agir rapidement, les sénateurs comme le reste des citoyens, à juste titre. Nous avons pris la peine de respecter les procédures de marchés publics, les règles de recrutement en vigueur et celles d'attribution des marchés. Nous avons passé des contrats en vérifiant qu'ils étaient parfaitement limpides. Nous n'avons fait que renforcer nos équipes par le recrutement de personnes issues du privé et du public pour « faire la guerre ».

Il est parfaitement légitime que nous rendions des comptes et nous vous avons présenté l'ensemble des contrats et des documents auxquels les uns ou les autres ont pu participer de près ou de loin, et je suis là pour répondre à vos questions.

Je vous le redis, sous serment : à aucun moment il n'y a eu de dérogation aux procédures de fonctionnement et au règlement en vigueur. En revanche, nous avons fait évoluer la pratique : alors qu'habituellement nous procédions par missions extérieures parfaitement bordées et externalisées, il a fallu que nous enrichissions nos équipes. En période de guerre, regarde-t-on qui prépare les munitions, à quel endroit on le fait et si les munitions sont bien transférées dans l'arsenal ?

**M. Arnaud Bazin, président.** – Je n'insinue rien. Nous examinerons les documents que vous nous avez fait parvenir, hier. Ce type de contrats n'est pas habituel.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Je sais d'expérience que les compétences se trouvent aussi dans le privé. Il est tout à fait compréhensible que, dans la crise inédite que nous traversons, il ait fallu solliciter ces talents. Ce que vise notre commission d'enquête, c'est la transparence.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Le cabinet McKinsey a indiqué avoir eu physiquement accès à la cellule interministérielle de crise, située au Centre de ressources documentaires ministériel (CRDM) du ministère des solidarités et de la santé. Confirmez-vous cette information ? Si tel est le cas, quelles ont été les précautions prises pour ouvrir l'accès à un lieu aussi stratégique ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Il s’agissait de la bibliothèque Simone Veil, où nous avons créé un *open space* qui s’apparentait à une véritable fourmilière. Nous avons créé de l’espace parce que c’est la guerre.

Au plus dur de la crise, le dimanche, à 21 heures, des dizaines de personnes s’affairaient sur des tableaux de bord, chacune sur sa mission, avec des espaces dédiés aux commandes ou au stockage de matériel. Les équipes servaient l’intérêt général.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous avez mentionné le strict respect des procédures de marchés publics. Certaines sociétés ou certains cabinets de conseil vous ont-ils fourni des éléments *pro bono*, c’est-à-dire gratuitement ?

Avez-vous souscrit systématiquement à la règle du « tourniquet », conformément à l’accord-cadre de la DITP ? Si vous y avez dérogé, comme il semble que cela ait été le cas, sur quels fondements juridiques avez-vous pu le faire ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Nous n’avons bénéficié d’aucun *pro bono*, d’aucun service de conseil gratuit. La règle du « tourniquet » a été respectée. Dans la mesure où les contrats concernant la campagne vaccinale ont été prolongés, McKinsey s’est vu attribuer plusieurs marchés de manière renouvelée. Il y a eu des continuités de contrats, qui avaient trait à la même démarche.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Combien de marchés ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Treize.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Peut-on considérer que la règle du « tourniquet » mérite encore son nom ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Si, après avoir eu recours à McKinsey pour participer la gestion logistique de la campagne vaccinale avec les équipes du ministère, j’avais ensuite sollicité Accenture, puis encore une autre société, cela n’aurait pas eu de sens. Nous aurions passé plus de temps à accueillir de nouvelles personnes et à leur expliquer le travail qu’à recueillir leur conseil.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Il s’agissait toujours de renforts intégrés aux équipes du ministère ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Oui, le contexte et le cadre étaient les mêmes. Le « tourniquet » a été respecté et s’est arrêté sur McKinsey pour la campagne de vaccination. S’il s’était arrêté sur un autre cabinet, nous serions passés par cet autre cabinet. Il n’y a aucun sujet là-dessus.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – En décembre 2020, le cabinet McKinsey a mis à disposition un agent de liaison pour assurer « la coordination opérationnelle » entre Santé publique France et votre ministère sur la distribution des vaccins, pour un montant de 170 000 euros.

Cette mission s’est ensuite prolongée en janvier 2021 par la mise en place d’une « tour de contrôle » à Santé publique France, pour un montant de 605 000 euros.

McKinsey a notamment participé à la « mise en place et à l'animation de *briefs* quotidiens transverses internes » à Santé publique France, deux fois par jour, à 9 heures et à 15 heures. Quel a été le rôle exact de McKinsey à Santé publique France ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – C'est un agent d'interface avec Santé Publique France. Il a été remplacé par des ressources internes au ministère dès que la situation sanitaire l'a permis.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Ce point nous a beaucoup interpellés. Pouvez-vous nous donner plus de détails ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je peux détailler : il devait s'assurer que les consignes logistiques transmises par la *task force* vaccinale étaient bien appréhendées par Santé publique France. Il veillait à la fluidité des transmissions et des relations entre la *task force* vaccinale et Santé publique France. Il vérifiait que les alertes de Santé publique France étaient bien prises en compte dans les analyses logistiques de la *task force*.

Après le départ de McKinsey, cette fonction a été confiée à une chargée de mission au pôle logistique de la *task force*.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Vous aviez donc des ressources internes au ministère ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Oui, mais elles étaient utilisées. Je peux vous assurer que personne n'était planqué dans les placards en train de se tourner les pouces pendant la crise sanitaire. Si vous avez un doute, nous avons une magnifique exposition de photographies du travail de chacun, en télétravail comme en présentiel. Tout le monde a travaillé à plein pendant cette période : logisticiens, statisticiens, ingénieurs, cadres et toute personne susceptible de nous aider. Quand la charge de travail a diminué, nous avons remplacé les renforts par des personnes en interne.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Il s'agit d'argent public. L'addition se monte à 700 000 euros pour une personne en charge d'assurer la coordination opérationnelle et de mettre en place une « tour de contrôle » à Santé publique France. Sincèrement, c'est un peu cher la mission.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je doute très fortement qu'il s'agisse de cela. On vous l'éclaircira : ce n'est pas 700 000 euros pour deux personnes.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Ce sont les éléments que nous avons à notre disposition et que nous vérifierons.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je n'ai pas tout en tête mais nous vous avons donné tous les documents. Ce n'est pas 700 000 euros pour une personne qui fait la liaison entre Santé Publique France et la *task force*, certainement pas.

Je sais que par votre engagement politique, que je salue, vous êtes sensible à la qualité de vie au travail...

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Je sais ce que vous allez me dire, ce n'est pas le sujet. Vous le dites tout le temps lorsque vous êtes en séance, ici au Sénat.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Il y avait des lits de camp dans les bureaux et dans les couloirs, au ministère, pour que les gens puissent faire des micro-siestes entre deux missions. Je vous assure que les ressources publiques ont été employées à bon escient.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Nous ne le contestons pas. Nous avons reconnu d'emblée la mobilisation de vos personnels. Nos questions portent sur autre chose.

**M. Stéphane Sautarel.** – Il y a sans doute une ambiguïté à lever autour du terme de « conseil ». De nombreuses prestations opérationnelles relèvent du renfort d'équipes et presque de l'intérim, dans un contexte particulier.

Y avait-il par ailleurs des interventions en conseil, consistant en de l'aide à la décision ou en accompagnement stratégique ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – La liste des actions et des missions que nous vous avons transmise vous aidera à vous forger une opinion. Nous avons besoin de ressources humaines pour compléter nos équipes face à la masse de travail à réaliser dans l'urgence. Nous avons pris les compétences là où elles étaient.

**M. Stéphane Sautarel.** – La pratique est particulière au contexte.

Je souhaitais connaître la proportion du recours au conseil stratégique, notamment pour l'organisation logistique, où les équipes du ministère manquaient sans doute de compétences.

**M. Jérôme Bascher.** – L'un des prestataires de l'État pour la distribution des masques, le cabinet Citwell, possède parmi sa clientèle des entreprises comme Sanofi. Avez-vous pu vérifier en amont l'absence de conflits d'intérêts ? Avez-vous eu le temps, dans ce contexte d'urgence ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Pour cette dernière question, ce n'est absolument pas moi qui m'occupe de cela. Je ne peux pas vous répondre, encore moins sous serment. On essaiera de vous apporter une réponse, bien évidemment.

Pour ce qui est du conseil stratégique, nous avons eu besoin de compétences de nature exceptionnelle en renfort pour des missions stratégiques. Des gendarmes, par exemple, ont prêté main-forte lorsqu'il a fallu aménager des avions gros porteurs pour transporter des masques depuis la Chine.

**M. Jérôme Bascher.** – Le 26 janvier dernier, Martin Hirsch a déclaré devant la commission d'enquête avoir reçu un appel du cabinet du Premier ministre le 14 mars 2020, pour lui proposer l'intervention *pro bono* de plusieurs grands cabinets de conseil.

Avez-vous été informé de cette démarche du cabinet du Premier ministre ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Non, car ce n'est pas de mon niveau.

**M. Jérôme Bascher.** – D'une manière générale, quelles ont été les mesures prises pour encadrer les prestations *pro bono* des cabinets de conseil durant la crise sanitaire ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Il n'y a eu aucune mission *pro bono* au profit du ministère. Je suis ministre de la santé et je ne suis pas directeur de l'AP-HP.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Il semble que McKinsey a réalisé une étude *pro bono* en 2020 pour les services du Premier ministre. Il s’agissait de comparer les réponses des autres pays face à la crise sanitaire. En avez-vous eu connaissance ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Non. Je ne suis pas non plus Premier ministre.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Cela concernait le secteur sanitaire, de sorte que vous auriez pu en avoir connaissance.

**M. Olivier Véran, ministre.** – J’ai eu des flots de *benchmarks*. J’en ai encore eu aujourd’hui sous les yeux. Je ne peux pas vous répondre factuellement.

**M. Mickaël Vallet.** – Vous avez précisé que vous aviez un contrat en cours avec McKinsey sur le renfort de la vaccination pédiatrique. McKinsey a indiqué devant la commission d’enquête avoir reçu une nouvelle commande de l’État à la fin de l’année 2021 pour l’organisation de la campagne de rappel. Où en est-on de l’ensemble des contrats ?

D’une manière générale, quelles sont les prestations de cabinet de conseil en lien avec la crise sanitaire qui sont toujours en cours ?

Certains chercheurs et universitaires valident le terme de « consultocratie hospitalière » s’agissant de l’intervention des cabinets de conseil. Les cadres ou responsables dans le domaine public de la santé que nous avons auditionnés, notamment la directrice générale de l’ARS Île-de-France et la directrice générale de Santé publique France, ont semblé interloqués quand nous les avons interrogés sur l’adéquation de ce terme et nous ont renvoyés au ministère ou aux collectivités hospitalières.

Rejetez-vous complètement ce terme ou bien peut-on considérer qu’il y a une intervention des cabinets de conseil beaucoup plus importante qu’auparavant ? Si c’est le cas, où se fait-elle principalement ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Avant de parler de « consultocratie hospitalière », il faudrait étudier la consultocratie au sein des collectivités territoriales, que vous connaissez mieux que moi. Si l’on comparait à budget équivalent...

**M. Mickaël Vallet.** – Ce n’est pas le sujet.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Nous sommes dans la maison des élus et vous m’avez posé une question d’appréciation. Je vous propose de comparer le budget des hôpitaux et celui des collectivités territoriales et d’étudier la question à l’échelle d’un département.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Ce ne sont que des supputations, nous n’avons aucun chiffre pour en débattre.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je vous propose de creuser !

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Ce n’est pas dans le périmètre de la commission d’enquête. Ce n’est pas le sujet.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Pour ma part, j’irai regarder !

La part budgétaire des hôpitaux consacrée à des activités de conseil atteindrait 0,18 % ou 0,19 %. Je vous laisse juger si c'est beaucoup ou pas beaucoup. Elle évolue assez peu et reste très limitée à l'échelle d'un hôpital.

**M. Mickaël Vallet.** – S'agit-il du budget global de l'hôpital, de la part dédiée au fonctionnement ou bien à l'investissement ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Il s'agit du budget global.

**M. Mickaël Vallet.** – Quelle est la proportion par rapport à la part de fonctionnement ?

Les universitaires qui étudient la question parlent d'un « effet cliquet », de sorte que, lorsque l'on recrute en externe, on n'embauche plus en interne. Il faut également vérifier que les ressources n'existent pas déjà en interne.

**M. Olivier Véran, ministre.** – L'Agence nationale d'appui à la performance sanitaire et médico-sociale (ANAP) a diligenté des enquêtes à la demande des hôpitaux, du ministère ou des ARS. Cela a conduit à passer des contrats avec des sociétés de conseil, qui ont permis de créer des *guidelines* que l'on a ensuite mutualisées entre les hôpitaux pour réduire les coûts. L'agence a été créée par Roselyne Bachelot, lorsqu'elle était ministre de la santé.

Si vous me permettez la comparaison, il en va des réformes du fonctionnement des hôpitaux comme de la mise aux normes incendie des ascenseurs : le temps de faire les travaux, il faut recommencer. Les hôpitaux doivent absorber des réformes en flot continu, par exemple celle du financement de la tarification des urgences, cette année. Ils ont donc parfois besoin de recourir à des prestataires extérieurs.

La comparaison que je vous propose de faire avec les collectivités territoriales n'est pas vaine. C'est ainsi que l'on pourra savoir si le terme de « consultocratie hospitalière » est valable ou si l'on est plutôt dans une consultocratie publique liée à la quantité de réformes et de transformations que l'on demande aux organismes publics. Comme ministre en charge des solidarités et de la santé, je ne suis pas au fait de ces questions. Selon mon avis personnel, le flot continu de ce que les hôpitaux doivent absorber justifie leur recours à des prestations extérieures. Je ne suis pas choqué par cela. Nous vous répondrons sur les coûts de fonctionnement.

En revanche, je suis très choqué par le recours à l'intérim médical et paramédical qui coûte une « blinde » : 500 millions d'euros en 2013 quand j'ai rédigé mon rapport parlementaire, probablement plus de 1 milliard d'euros aujourd'hui ; c'est dix fois les dépenses de conseil annuelles des hôpitaux ! Voilà qui me choque plus.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Pouvez-vous préciser le contenu et le montant de la nouvelle commande passée à McKinsey pour la campagne de rappel vaccinal ? Pourquoi cette commande échappe-t-elle au « tourniquet » ? Parce qu'il s'agit d'une campagne de rappel ? Un autre cadre n'aurait-il pas été envisageable ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Non, d'autant qu'il s'agissait de la poursuite de la campagne de rappel et de la poursuite de la campagne de vaccination pédiatrique : c'était du deux en un pour répondre à votre question.

Une autre mission est en cours sur des prestations numériques, afin d'adapter, avec des codeurs, l'application TousAntiCovid, notamment au passage du passe sanitaire au passe vaccinal.

Vous trouverez le reste des informations souhaitées dans les documents que je vous ai transmis.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Les documents précisent-ils le montant de cette nouvelle commande ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Vous y trouverez tous les montants, de toutes les commandes passées.

**M. Arnaud Bazin.** – J'imagine qu'il s'agit d'une prestation à bons de commande, avec un marché initial et un montant global...

**M. Olivier Véran, ministre.** – C'est le même marché.

**Mme Nicole Duranton.** – Hier, nous avons entendu Mme Florence Parly : le ministère des armées s'est doté de sa propre structure de conseil depuis 2020. Envisagez-vous d'en faire autant afin de réduire votre recours aux cabinets privés ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Si vous auditionniez la cheffe de l'IGAS, elle pourrait vous montrer toutes les lettres de saisine que j'ai signées lui demandant des renforts.

L'une des externalités de cette crise terrible, c'est que j'ai pu obtenir des moyens pour renforcer nos équipes dans les territoires.

Premier exemple : le Ségur de l'investissement en santé et ses 19 milliards d'euros. C'est colossal, cela permettra la reprise de dette et la rénovation-modernisation de 3 000 hôpitaux et établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Afin de les déployer au plus vite sur le terrain, nous avons temporairement délégué des ETP dans les ARS pour assurer le suivi de la mise en place opérationnelle du Ségur de l'investissement. Nul recours au privé dans ce cas de figure. Nous avons donc augmenté la masse salariale des ARS afin qu'elles disposent pendant quelques années de personnels qui se consacrent à cette mission.

Deuxième exemple : le versement automatisé des pensions alimentaires intermédiées. Nous avons renforcé les effectifs des caisses d'allocations familiales (CAF) pour l'accueil, le traitement des dossiers et le système d'information.

Mais, ensuite, on nous reproche de n'avoir pas supprimé suffisamment de postes de fonctionnaires... Mais, dans la vraie vie, voilà à quoi servent les fonctionnaires.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Nous espérons tous ne plus jamais traverser une telle crise sanitaire. J'ai bien compris que vous avez eu recours au secteur privé, dans l'urgence, pour accompagner les agents de la fonction publique dans leurs missions. Mais imaginons qu'une nouvelle crise se produise. Quelles leçons tirez-vous de la crise actuelle ? Prendrez-vous les mêmes mesures ? Pensez-vous possible que les fonctionnaires assument en qualité et en quantité les fonctions que, dans cette crise, vous avez demandé au secteur privé d'assumer ?



**M. Olivier Véran, ministre.** – Vous et moi contestons le procès permanent en excès d'argent public dans les ARS. On me dit que les ARS sont pléthoriques. Pourtant, en plus de leurs missions habituelles qu'elles ne pouvaient pas abandonner – prévention, détection des cancers, surveillance de la qualité de l'air et de l'eau, pilotage des hôpitaux, contrôles des Ehpad... –, on leur a demandé d'assurer de nouvelles missions – 1 600 centres de vaccination, une logistique monstrueuse, etc.

Si les ARS avaient été capables, sans renforts, d'absorber, en plus de leurs missions classiques, ces missions extraordinaires liées à la crise, vous seriez en droit de me dire que, hors temps de crise, elles sont probablement pléthoriques. On n'évite pas une crise : elle nous déborde. Quand elle survient, on fait face et on utilise tous les moyens disponibles.

Conclusion : premièrement, les ARS ne sont pas pléthoriques ; deuxièmement, elles ont été renforcées, notamment dans leur volet départemental, en lien avec les élus locaux ; troisièmement, si une nouvelle crise devait survenir, dans l'urgence, je ferais appel aux compétences où qu'elles se trouvent, qu'elles soient publiques ou privées. Je le revendique. Des compétences étaient disponibles pour nous aider, avec des gens de bonne volonté pour protéger les Français dans cette période : pourquoi nous en serions-nous privés ?

Je suis persuadé qu'en cas de nouvelle crise, ceux qui me succéderont, quel que soit leur bord politique, prendront les mesures nécessaires pour, avant tout, protéger les Français.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Mais on ne renforcera pas les ARS...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Nous les renforçons ! J'ai évoqué tout à l'heure le renforcement du volet départemental des ARS et les ETP supplémentaires que nous y avons délégués.

Nous devons tirer les enseignements de cette crise. Dans les territoires et les agences, de nouvelles et précieuses compétences ont été acquises : nous devons les conserver, car nous en aurons peut-être besoin un jour.

Nous devons également nous interroger sur la structuration du paysage sanitaire : fallait-il fusionner l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Éprus) dans Santé publique France ? *Quid* de l'empilement des structures : Santé publique France, direction générale de la santé, Haute Autorité de santé (HAS) ?

J'aurai bien évidemment des propositions à faire sur la réorganisation du paysage sanitaire et la manière de prévenir l'émergence de nouvelles crises. Mais tout cela ne se fait pas pendant la crise. Je n'ai rien vu à cet égard dans le programme de Valérie Pécresse...

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – S'il vous plaît, n'invitez pas vous aussi la campagne présidentielle dans cette commission d'enquête. Ce n'est pas le lieu.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je voulais seulement dire que je ne peux pas imposer à un candidat d'avoir une idée sur la question.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Restons-en là et évitons à l'avenir ce genre d'incident.

**M. Patrice Joly.** – Quelles étaient la nature et la typologie de ces contrats ? D'ordinaire, les cabinets de conseil offrent des prestations de services sur des projets. Ici, cela a consisté en des mises à disposition de personnel, ce qui, juridiquement et au regard des missions confiées, ressemble plutôt à de l'intérim...

**M. Arnaud Bazin, président.** – Comment avez-vous traité la question déontologique liée à l'incorporation de ces personnels aux équipes de fonctionnaires ?

On sait que les agents publics sont soumis à de strictes obligations déontologiques ; c'est d'autant plus important qu'ils traitent des données sanitaires. Lorsque l'on signe un tel contrat de prestation de services, des précautions déontologiques sont prises : cela a-t-il été le cas ou l'urgence ne l'a-t-elle pas permis ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Ces contrats comportent une clause de confidentialité. En revanche, la loi ne prévoit pas de vérification concernant les activités antérieures ou les liens familiaux des uns et des autres. Or nous avons scrupuleusement respecté la loi, rien que la lettre de la loi.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Mais nous n'avons pas vu ces contrats de renforts ! Dans un contrat de conseil classique, le cahier des charges prévoit des obligations de sécurité et de confidentialité. En outre, le donneur d'ordre vérifie qu'il n'y a pas de conflits d'intérêts, avec, par exemple, un grand laboratoire ou toute autre entreprise aux intérêts divergents. Ce qui pose ensuite la question du contrôle...

Mais dans le cadre de ces renforts, de ces personnels mis à disposition pendant la crise sanitaire, par quel contrat les conditions déontologiques de leur intervention étaient-elles garanties ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je le répète : les règles de confidentialité des cabinets de conseil sont garanties par contrat, au même titre que n'importe qui. Rien d'extraordinaire à cela.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Mais, au-delà de la confidentialité, *quid* des éventuels conflits d'intérêts ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – La loi ne prévoit pas d'aller regarder les éventuels liens ou conflits d'intérêts d'une personne que vous prenez dans le cadre d'une mission externe. Je vous le disais tout à l'heure : nous respectons la loi. Nous ne pouvons pas aller au-delà de la loi.

**M. Arnaud Bazin, président.** – On peut imaginer que certains salariés de ces cabinets de conseil aient travaillé pour des entreprises aux intérêts divergents...

**M. Olivier Véran, ministre.** – Ce sont les règles applicables aux marchés de la DITP. Ce sont des sujets techniques, qui ne sont pas de mon niveau de décision – c'est pourquoi je viens de me le faire préciser par mon secrétaire général –, mais je vous dis comment les choses sont faites dans mon ministère, dont j'assume la responsabilité.

**M. Patrice Joly.** – Un contrat de prestation de services obéit au régime de la commande publique, or un contrat d'intérim n'en relève pas. Il y a peut-être un problème de qualification, que nous examinerons à la lumière des documents que vous nous avez fournis.

**M. Olivier Véran, ministre.** – Il ne s’agit pas d’une prestation d’intérim, mais d’une prestation de ressources humaines et de conseil.

**M. Patrice Joly.** – Tel que vous nous l’avez présenté, ce renforcement laissait penser qu’il s’agissait d’intérim...

**M. Olivier Véran, ministre.** – C’est du renforcement en conseil, et non pas en intérim.

**M. Jérôme Bascher.** – Les agents privés auxquels il est fait appel dans l’urgence ne devraient-ils pas être soumis aux mêmes règles déontologiques que les agents temporaires du service public ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – La DITP l’envisage. Cela relève de la loi. À titre personnel, j’y suis très favorable : tout ce qui nous permettra d’éviter de nous trouver dans des situations problématiques *a posteriori* va dans le bon sens. Au cours de ma courte carrière parlementaire, j’ai toujours lutté contre les conflits d’intérêts.

Mais, en tant que ministre, je ne demande pas à mes services d’aller au-delà de ce qu’impose la loi : cela pourrait également m’être reproché.

Si la loi est modifiée, ou si la DITP change ses règles, je m’y conformerais volontiers.

**Mme Éliane Assassi, rapporteure.** – Sur le site internet de votre ministère, on peut lire que « la stratégie nationale de santé constitue le cadre de la politique de santé en France ».

Dès lors, pourquoi avoir confié son évaluation à un cabinet de conseil – McKinsey – qui a reçu trois commandes en 2021 – janvier, juillet et octobre – pour un montant global de 1,12 million d’euros ? Quel a été l’apport de ce travail ? Quelles conséquences en ont-elles été tirées ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Je pense qu’il s’agit d’une aide ponctuelle dans une période compliquée. Je ne connais pas du tout le détail de cette prestation.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Une aide ponctuelle pour 1,12 million d’euros ?

**M. Olivier Véran, ministre.** – Nous avons eu besoin d’aide dans la période, avec toutes les transformations et réformes à mener : monter 700 lits de réanimation, recruter et former 6 000 infirmières et aides-soignantes supplémentaires, décloisonner, regrouper... Les missions ne manquent pas.

Je ne sais pas de quoi il retourne, mais vous trouverez tous les détails souhaités dans les documents que je vous ai adressés. Je ne suis pas étonné que nous ayons eu besoin d’une mission d’appui dans cette période.

**M. Arnaud Bazin, président.** – C’est une information que nous avons trouvée sur le site internet du ministère.

**M. Olivier Véran, ministre.** – S’il s’agit d’une mission de conseil diligentée par mon ministère, vous trouverez tous les détails souhaités au sein des pièces que je vous ai adressées.

**M. Arnaud Bazin, président.** – Merci, monsieur le ministre.

*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](#).*

**Mercredi 9 février 2022**

- Présidence de M. Arnaud Bazin, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Audition des écoles du service public, autour de MM. Laurent Chambaud, directeur de l’École des hautes études en santé publique (EHESP), Éric Labaye, président de l’École polytechnique, Mme Maryvonne Le Brignonen, directrice de l’Institut national du service public (INSP) et M. Mathias Vicherat, directeur de Sciences Po Paris (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 des syndicats de la fonction publique, autour de M. Luc Farré, secrétaire général de l’UNSA fonction publique, Mme Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT fonction publique et M. Sébastien Naudy, représentant de la Fédération CGT des services publics (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](#).*

**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 24 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition de Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente de France Télévisions,  
Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France, et M. Bruno  
Patino, président d'Arte**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête avec une table ronde consacrée au service public, avec Mme Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions, Mme Sibyle Veil, présidente de Radio France, et M. Bruno Patino, président d'Arte.

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.

Il nous a semblé important de consacrer une audition complète au service public, que vous représentez dans sa diversité.

La France dispose d'un service public de l'audiovisuel qui représente une part importante du marché. Ainsi, le groupe France Télévisions rassemblait une part d'audience de 28,2 % en 2021 et Arte de 2,8 %. Radio France, de son côté, est le groupe leader en France, avec une part de marché de près de 30 %.

Il était donc difficile de parler de concentration des médias sans réunir un service public qui, par bien des égards, en est un acteur dominant. Pour autant, et s'il est, pour certains, paré de toutes les vertus, le service public est également parfois victime de suspicions quant à son indépendance du pouvoir politique, soit une remarque exactement symétrique à celle des médias privés face au pouvoir économique de leurs actionnaires.

Nous souhaitons donc que vous nous exposiez votre réflexion générale sur la concentration des médias, un mouvement qui pourrait encore être accentué en 2022 avec le projet de rapprochement TF1/M6 ou la montée en puissance de Vivendi, mais également que vous nous disiez ce qui fait, selon vous, la spécificité d'un média de service public, et que vous nous présentiez les garanties qu'il apporte face aux risques d'ingérence.

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, madame Ernotte, madame Veil, monsieur Patino, 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 Delphine Ernotte Cunci, Mme Sibyle Veil et M. Bruno Patino prêtent successivement serment.

**Mme Delphine Ernotte Cunci, présidente de France Télévisions.** – Cette commission d'enquête arrive à un moment où l'on sent une forme de cristallisation de l'inquiétude sur la tenue des débats publics. En effet, aujourd'hui, trois Français sur quatre déclarent n'avoir aucune idée claire de l'actualité. Cela tient sans doute à trois facteurs.

Le premier est la prédominance des réseaux sociaux et le fait qu'une fausse information circule six fois plus vite qu'une information juste. Ces réseaux sociaux nous enferment dans des boucles qui, finalement, nous confortent dans des opinions préexistantes, sans parler de la dérive du harcèlement en ligne. Dans le même temps, des chaînes d'opinion émergent, avec leur lot d'hystérisation du débat et de culture du *clash*. C'est assez nouveau dans la télévision française. Enfin, le secteur se concentre très vite, en France comme ailleurs en Europe : nous assistons au rachat de Lagardère et au projet de fusion TF1/M6.

Donc, la question de la concentration se pose alors que nous sommes confrontés à un dérèglement médiatique. Elle questionne, d'une part, le pluralisme, et, d'autre part, la diversité culturelle.

Ma première conviction, c'est que le service public est une balise indispensable pour les citoyens en matière d'information. En effet, dans ce moment de dérèglement médiatique, l'information dans le service public n'est pas une marchandise, mais la base du contrat de confiance qui nous lie à nos concitoyens. Pourquoi ? Parce nous sommes indépendants des pouvoirs économique et politique ; parce que le pluralisme est au cœur de nos offres ; parce que ce contrat de confiance se vérifie dans les différentes enquêtes – France Info, notre œuvre commune, est, en termes de confiance, largement en tête des chaînes d'information – ; enfin, parce que nous disposons, dans le service public, d'une offre d'investigation désormais unique. D'ailleurs, en Europe, on relève une corrélation très stricte entre le poids et la santé des services publics et le niveau de démocratie des différents pays.

Dans ce contexte, des propositions de privatisation ou d'abandon d'une partie du service public sont apparues en France et au Royaume-Uni. Ce débat est, pour moi, d'un autre siècle, qui voudrait que l'on passe d'un monopole public dans les années 1980 à une forme de monopole privé à partir des années 2020.

Ma deuxième conviction, c'est que les médias nationaux vont rester durablement les principaux financeurs de la création française. Les médias globaux transnationaux - d'origine américaine aujourd'hui, asiatique sûrement demain – qui figurent dans le top 10 des géants de la tech représentent 30 fois la valeur des 66 médias de service public européens. C'est dire leur poids et leur force politique, dont l'importance à Bruxelles est attestée par leur lutte contre le projet de *Digital Services Act* (DSA) que soutient la Commission. À cela s'ajoute leur prédominance technologique, puisque les terminaux et les algorithmes ne sont pas européens.

Cette situation nous fragilise tandis que le service public subit des baisses budgétaires et qu'une forme de tension sur le marché de la publicité a des répercussions pour les chaînes privées. On constate une forme d'emprise sur les talents. Je citerai une nouvelle fois l'exemple de la très grande showrunneuse de *Dix pour cent*, Fanny Herrero, qui est sous contrat exclusif chez Netflix, ou encore Omar Sy. En outre, dans des domaines connexes comme les droits du sport, ces grandes plateformes américaines viennent maintenant arracher des droits sportifs – Amazon pour la Ligue 1 et Roland-Garros.

Face à ces phénomènes, les acteurs européens doivent se renforcer. Cette position vaut pour l'audiovisuel privé – c'est pourquoi je me suis toujours déclarée favorable à la fusion TF1/M6 – comme pour l'audiovisuel public. À cet égard, nous sommes réunis au sein de l'Union européenne de radio-télévision (UER) ou d'offres communes dont France Info et d'autres sur lesquelles nous sommes en chantier, notamment avec ma collègue Sibyle Veil. Nous avons noué des alliances au niveau européen pour défendre nos intérêts communs, autant publics que privés, puisque nous avons une posture commune en matière de soutien au DSA et au Digital Markets Act (DMA), qui sont en cours de discussion à Bruxelles.

Enfin, ma troisième conviction dans ce dilemme « concentration *versus* pluralisme », c'est qu'un chemin existe – certes étroit.

Premièrement, il faut mettre la question du pluralisme de l'information au cœur des préoccupations dans les grands projets de rapprochement. Pour ce faire, nous avons très certainement besoin de nous appuyer sur un régulateur fort comme l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

Deuxièmement, il est nécessaire de défendre un service public solide, indépendant et accessible à tous. Il y a urgence à réformer la redevance, puisque la question se pose déjà pour 2023. Nous devons, comme nous nous y employons aujourd'hui avec mes collègues, accélérer les coopérations entre services publics français, notamment sur le numérique, pour massifier notre offre et être visibles. C'est pour nous un enjeu majeur de puissance.

Dernier point qui n'est pas encore totalement traité, mais se révèle tout aussi important : la prééminence. Comment faire en sorte que les services publics et les grands services privés demeurent des contenus d'intérêt général et existent dans ces environnements numériques que nous ne maîtrisons pas ? Comment éviter l'effacement technologique ? Comment faire en sorte que, demain, en allumant une télévision connectée, on ait accès aux applications des services publics ? Comment faire pour que, demain, un bouton « service public » sur la télécommande remplace les boutons « Netflix » et « Disney » ?

**Mme Sibyle Veil, présidente-directrice générale de Radio France.** – Merci beaucoup de nous réunir pour parler d'un sujet important qui concerne l'évolution de l'écosystème des médias et de ses impacts sur le débat public. Cela permet d'envisager le sujet des médias du bon côté, à un moment où des critiques ont paradoxalement été émises à l'encontre du service public, alors que son utilité et sa reconnaissance n'ont sans doute jamais été aussi fortes. Il est vrai que nous n'avons jamais eu autant d'auditeurs à Radio France que lors de ces dernières années.

Nombre de personnes auditionnées devant votre commission ont rappelé l'évolution des usages et la concurrence internationale, qui constituent une nouvelle donne du secteur audiovisuel et appellent logiquement la consolidation d'acteurs nationaux aux niveaux français et européen. Cette concentration présente évidemment des avantages : des effets

d'échelle, de masse critique ; elle a aussi des inconvénients, qui ne sont pas automatiques, sur les salaires, les prix, la diversité. Des acteurs très innovants, mais de taille réduite ou présents sur des segments restreints peuvent être aussi performants que des mastodontes multimédias, qui peuvent se confronter à l'échec quand ils oublient d'être innovants.

Par conséquent, dans une économie ouverte telle que la nôtre, le législateur doit avant tout avoir à cœur d'aider les acteurs à être performants, quelle que soit leur taille, pourvu que la diversité, l'innovation et l'indépendance soient garanties. Cela concerne autant le secteur de la vidéo dont on parle beaucoup que les acteurs de l'audio, malheureusement un peu délaissés. Nous avons besoin d'acteurs forts et innovants pour contrer, d'un côté, Netflix et les autres plateformes de vidéo, et, de l'autre, Spotify, Apple, Amazon Music, pour le secteur de la radio et de la musique. Voici le message que j'aimerais vraiment faire passer devant votre commission : il faut sortir l'audio de l'oubli. C'est sur ce sujet spécifique que je souhaiterais apporter un éclairage complémentaire.

Dans le monde actuel, les concurrents de Radio France ne sont plus simplement RTL, Europe 1, RMC Info ; ce sont aujourd'hui Spotify, Apple ou encore Amazon qui lance son offre de *podcasts* en France. On sait combien le rapport des jeunes à la musique, à l'« audio parlé » a changé, eux qui passent beaucoup plus de temps à *streamer* sur des plateformes qu'à se diriger vers des médias traditionnels.

Il est donc essentiel aujourd'hui, dans ce nouveau secteur audio, d'investir en faveur de l'innovation pour préserver une forme de souveraineté culturelle. Sans promotion de la richesse de la musique en France, il faudra se résigner à ce que, dans dix ans, les jeunes n'écoutent plus aucun artiste français. Or, sur les plateformes de *streaming*, les algorithmes ne sont pas conçus pour favoriser la diversité. Pour agir, nous pouvons compter sur un service public qui a pris la question de l'exception culturelle française à bras-le-corps.

Depuis que je suis présidente de Radio France, j'ai fait deux choix stratégiques. J'ai voulu, d'une part, remettre l'audio au cœur de notre stratégie et de nos investissements. L'apparition de ces nouveaux acteurs mondiaux de l'audio sur le *podcast* et la musique nous a donné raison. J'ai décidé, d'autre part, de réduire notre dépendance aux grands agrégateurs en matière de distribution numérique. Quand j'ai pris mes fonctions en 2018, 84 % de nos *podcasts* étaient écoutés sur des plateformes, des agrégateurs anglo-saxons. À la fin de 2021, notre application Radio France, 100 % audio, avait plus d'utilisateurs mensuels qu'Apple Podcasts. C'est vous dire le chemin que nous avons réussi à parcourir. Cela représente un accomplissement immense compte tenu de la disproportion de forces et de moyens entre Apple et la radio de service public en France. Cette application s'appuie sur nos contenus et des investissements technologiques en faveur de l'ergonomie, de l'expérience utilisateur et des plateformes. Les médias historiques qui n'engagent pas aujourd'hui cette mutation sont condamnés à disparaître progressivement des usages des Français, à commencer par ceux des plus jeunes générations. Nous avons besoin d'acteurs, y compris privés, de la radio et de l'audio qui soient forts pour entretenir l'intérêt du public pour le média radio.

Oui, cette consolidation est bénéfique si elle permet aux acteurs de la radio d'engager leur mutation vers l'audio. Or, ces dernières années, les différents rapprochements multimédias ont souvent été réalisés au détriment de ce média. Au sein des groupes radiotélévisés, on observe que la radio est rarement tirée vers le haut dans les choix d'investissements. Pour le DAB+, la France a pris beaucoup de retard par rapport à ses voisins européens quant au déploiement de cette nouvelle technologie de diffusion de la radio. Cela résulte du manque de priorisation de cet investissement par les différents grands acteurs



de la radio. Continuer à écouter la radio sur la technologie FM qui date des années 1940 est-il le meilleur moyen de rendre ce média encore attractif pour les plus jeunes générations ? Heureusement, avec la persévérance de l'Arcom, de la radio publique française et d'autres acteurs, le virage vers le DAB+ a pu être engagé à l'instar de nombre de nos voisins européens. Le Royaume-Uni envisage par exemple d'ici à 2030 le basculement de toute la diffusion dans cette technologie.

Par ailleurs, les rapprochements entre l'offre radio et l'offre télévision ont souvent lieu dans une logique de synergie de coûts, de couplage, notamment concernant les offres publicitaires, en diffusant le même programme sur les deux médias, avec un appauvrissement de la diversité des contenus. C'est la raison pour laquelle les projets de coopération que nous avons développés avec Delphine Ernotte Cunci au sein de l'audiovisuel public ont eu pour objet, non pas de supprimer une offre existante, mais bien d'en créer une nouvelle en fonction des besoins. Par exemple, l'offre nouvelle de France Info a été créée grâce à l'adjonction des forces de la radio et de la télévision publiques. De plus, l'accroissement des liens entre France Bleu et France 3 vise à étendre l'offre régionale. Nous nous sommes attachés à jouer sur la force de chacun des médias et, surtout, sur l'effet démultiplicateur du projet numérique qui a sous-tendu ces principales offres.

L'information est un bien public indispensable au fonctionnement de la démocratie. Tous les médias doivent être solidaires à cet égard. Le moindre soupçon entache l'ensemble du secteur. Or le paysage informationnel s'est transformé. Pour apporter du contenu de qualité, il faut mettre en œuvre des moyens très importants, qu'il s'agisse des reportages, des enquêtes ou de l'investigation. Il convient de ne pas se limiter à des débats sur les plateaux et aux relais de polémiques nées sur les réseaux sociaux pour faire du *buzz* facilement. Nous accomplissons un travail de fond important pour construire une réponse globale face à la transformation du paysage de l'information. Dans ce but, nous investissons dans l'intelligence artificielle et luttons pleinement contre la diffusion de fausses informations afin de fiabiliser les contenus.

**M. Bruno Patino, président d'Arte.** – Je ne peux que m'inscrire dans la continuité des propos de Delphine Ernotte Cunci sur le caractère indispensable du service public et de Sibyle Veil sur sa nécessité d'innover. Arte est totalement d'accord avec ces assertions. Étant une chaîne franco-allemande, nous vivons les questionnements sur le rôle ou le poids du service public avec la stéréo de nos amis allemands ; en juillet dernier, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a, tout en validant une augmentation de la redevance, rappelé que le service public était plus que jamais une nécessité pour la démocratie allemande. En un moment où l'espace public tend en effet à se polariser et à se fragmenter, cette décision a permis à l'audiovisuel public allemand d'avoir plus de ressources qu'il n'en a jamais eues, et plus de devoirs – civiques, publics et d'intérêt général.

En écho aux propos de la présidente de France Télévisions et de la présidente de Radio France, je ferai trois brèves réflexions, assorties d'une illustration.

Le cadre sur la concentration des médias, à savoir la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, a été élaboré alors qu'il existait une certaine rareté des médias. Qu'en est-il aujourd'hui dans un monde de profusion d'images, de sons, de chaînes de télévision pour autant que l'on soit encore capable de définir ce qu'est une chaîne ? Les lieux de tension, y compris en termes de pluralisme et de diversité, se sont déplacés dans les deux extrêmes de la chaîne de valeur : d'un côté, dans l'accès à l'information, à la propriété intellectuelle, au talent, au créateur, comme l'a dit justement Delphine Ernotte Cunci

concernant notre « dialogue » avec les plateformes – je m’associe pleinement à ses propos – ; de l’autre, en aval, dans la « découvrabilité », c’est-à-dire la capacité non plus de mettre à disposition, mais de faire découvrir. C’est là que se situent le poids et la puissance. Sibyle Veil l’a dit à juste titre, faire découvrir, c’est une question technologique, qui pousse à l’innovation et à la maîtrise de la *data*.

Informé aujourd’hui, rendre accessible la culture, créer un espace public, c’est aussi un défi technologique. Cela ne rend pas obsolètes les analyses de concentration par secteur ou en silo, mais elles ne suffisent plus. Les modèles économiques ont chacun une conséquence sur l’espace public, sur l’information et sur notre vie culturelle en général.

À cet égard, je citerai le modèle de l’économie de l’attention publicitaire, qu’il soit numérique, télévisuel ou radiophonique, avec toute la « sursollicitation » de l’audience que cela implique.

Autre modèle : l’adhésion qui suppose l’abonnement, plus ou moins qualitatif, qui « archipelise » le public à un moment donné. Cela n’est pas forcément négatif, mais cela crée des chapelles de fidélité.

Enfin, le troisième modèle est celui du service public. C’est le seul qui essaie de rassembler et dont l’objet est de transformer le public en citoyens. En 2022, instaurer un dialogue sur la concentration ou la diversité, c’est aussi s’assurer d’une diversité des modèles économiques pour chaque média. Cela suppose la présence d’un service public fort à côté des acteurs privés qui se financent par la publicité ou l’abonnement.

Au sein de chacun des modèles économiques, il faut une diversité des acteurs publicitaires, d’abonnements, y compris pour les plateformes, et une pluralité dans l’offre des organismes de service public.

Aujourd’hui, tout le monde recherche de nouveaux critères sur la concentration. En Allemagne, les règles me semblent extrêmement modernes, mais les critères apparaissent déjà un peu dépassés. Le « tabou Hugenberg » en Allemagne proscrit de manière structurelle l’adossement des médias à une industrie. Conséquence : cela crée des grands groupes médias qui poussent eux-mêmes à la concentration.

Il existe également, comme toujours en Allemagne, deux maillages ou deux niveaux pour calculer le poids d’une concentration donnée. Au niveau des *Länder*, nous essayons d’étudier les positions dominantes dans la fabrication de l’opinion. Les quatorze bureaux des *Länder* chargés de l’analyse de la concentration des médias étudient donc le poids de chaque média dans l’opinion. Ce calcul s’effectue pour l’instant de façon assez traditionnelle, sur la base des parts d’audience, mais rien dans le fonctionnement des *Länder* ne les oblige à se cantonner à cette analyse. Les critères peuvent évoluer.

Le deuxième niveau est celui de l’État fédéral, qui s’intéresse aux médias en tant que marché. Nous en revenons ici à un système beaucoup plus traditionnel focalisé sur la répartition des parts de marché dans un silo ou une industrie donnée.

Le problème de la concentration a trois conséquences qui peuvent être à étudier.

Premièrement, on confond souvent les économies d’échelle et les effets de réseau. Comme les présidentes de France Télévisions et de Radio France l’ont très bien souligné, les effets de réseau ont trait à l’efficacité sur le réseau, et peuvent aussi provenir de petits acteurs.

Cela suppose une agilité et une très grande capacité d'innovation technologique. Les économies d'échelle relèvent quant à elles d'une vision industrielle, appuyée sur du *cost cutting*, par exemple, qui appartient à mon sens à un monde un peu dépassé.

Deuxièmement, la mondialisation des marchés peut entraîner des effets d'éviction, y compris en matière d'information. Les grands acteurs mondiaux de l'information, qui sont quelquefois exceptionnellement bons, choisissent de devenir des acteurs quasi monopolistiques de création d'informations sur un pays donné – y compris, parfois, aux dépens des fournisseurs d'informations locaux. Une plateforme comme celle du *New York Times*, qui comptabilise un nombre d'abonnés considérable, en est un bon exemple.

Il ne faut donc pas croire que les effets d'éviction qui se produisent parfois pour les créateurs de fictions ou de documentaires ne peuvent pas, un jour ou l'autre, avoir lieu dans le domaine de l'information.

Troisièmement, nous voyons arriver une standardisation des offres, alors même que la création se définit comme une prise de risques.

En ce qui concerne Arte, nous essayons d'avoir un modèle européen en réseau, appuyé sur des collaborations. Nous faisons plus de premiers films que beaucoup. Nous faisons débiter de nombreuses personnes. D'autres débiter sur France Télévisions, ou sur Radio France dans l'univers du son. La pluralité des acteurs, c'est ce qui permet à la création de prendre tous ses risques et aux diverses visions de l'information d'avoir lieu. Notre information est binationale, car elle est conçue par une rédaction qui parle deux langues et voit les choses à travers le prisme de deux réalités. Cela donne une information différente de celle de France Télévisions. Les deux sont, à mon avis, nécessaires.

**M. David Assouline, rapporteur.** – La reconfiguration du paysage audiovisuel, marquée par des concentrations économiques croissantes, a un impact sur le cœur de l'audiovisuel français constitué par des entreprises de service public tout à fait performantes. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

Le groupe qui résulterait de la fusion entre TF1 et M6 capterait 75 % du marché publicitaire et plus de 40 % d'audimat – près de 75 % avant les informations, c'est-à-dire au moment où les Français vont aller devant l'écran pour s'informer. Madame Ernotte, vous avez tenu à dire et à répéter que vous étiez favorable à cette fusion, alors que tous les éléments dont nous disposons laissent penser que le service public en sera le premier affecté, sur trois plans : les marchés publicitaires, la valeur des droits, et la diffusion des événements sportifs. Je suis donc très surpris d'une position aussi affirmée.

Certains y voient une tactique, visant à demander au service public de faire davantage. Si tel est bien le cas, cela me semble petitement tactique.

Que le rapprochement entre TF1 et M6 se fasse ou non, il est vital de renforcer le service public en mettant fin notamment à la baisse des dotations. Il a fait la preuve de son utilité et de la qualité de ses programmes, particulièrement pendant la pandémie.

La concentration des médias est-elle un moyen de résistance pour l'audiovisuel français face aux plateformes ? N'est-ce pas plutôt par la créativité et la diversité de l'offre que l'on peut agir dans cette concurrence ? La série *En thérapie* d'Arte a ainsi comptabilisé 5 millions de vues. Quelle est, selon vous, la meilleure manière de procéder ?

Quel impact la fusion TF1-M6 aura-t-elle sur le service public en général ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Je comprends votre questionnement. Je ne pense pas que cette fusion soit une manière de lutter contre les plateformes. Le marché des médias est composé d'acteurs qui font de la télévision. Il s'agit d'un métier particulier dont on a redécouvert les vertus au moment du confinement : regarder la même chose ensemble, vibrer ensemble, se rassembler. Mais il se compose également d'offres complémentaires proposant un accès à une bibliothèque de contenus, dont la consommation s'avère très individuelle.

Il est important que nous ayons des acteurs français en bonne santé. Si TF1 et M6 pensent devoir fusionner pour rester en bonne santé, c'est important qu'ils le fassent. Nous ne sommes pas très nombreux sur le marché de la télévision. Nous avons besoin de concurrents privés en bonne santé.

Si les offres privées se délitent – ce n'est pas le cas aujourd'hui –, c'est tout le média télévision qui tomberait, et nous avec lui. On doit défendre le média télévision dans un monde où l'offre de médias est beaucoup plus large.

Néanmoins, ce n'est pas sans *caveat*, évidemment. La question de l'absence de phénomène d'éviction des droits sportifs est notamment fondamentale. Nous nous en remettons sur ce point à la sagesse de l'Autorité de la concurrence, qui mettra des garde-fous. Il en faut sur les droits sportifs, particulièrement pour les grandes compétitions comme les jeux Olympiques et Paralympiques, qui sont diffusés de tout temps sur France Télévisions. Toutefois, les seuls concurrents en la matière ne sont pas TF1 et M6. On voit les grandes plateformes entrer dans ce marché.

Il y a également un *caveat* sur la publicité. Le simple fait de regrouper les marchés publicitaires de ces deux mastodontes fait baisser le chiffre d'affaires publicitaire de France Télévisions. Il y a une prime au leader, nous le savons, qui a des conséquences.

Je ne suis pas naïve. Je ne pense pas qu'il faille bénir n'importe quelle façon de fusionner TF1 et M6. Néanmoins, je comprends le besoin d'avoir des acteurs nationaux qui soient puissants et qui aient les moyens de développer une offre qui pèse.

Par ailleurs, en matière de création, le service public est très majoritaire. Si l'on additionne ce que fait Arte avec ce que fait France Télévisions en matière de séries, cela représente plus de 60 % du marché. Je ne suis pas sûre que la fusion entre TF1 et M6 ait de grandes conséquences dans ce domaine – mais c'est un point à étudier.

**Mme Sibyle Veil.** – Il est beaucoup plus vertueux pour nous d'être des acteurs leaders dans un secteur en croissance que de l'être dans un secteur en décroissance, qui s'appauvrirait parce que les acteurs nationaux se rabougriraient sous l'effet de la concurrence des grands acteurs internationaux.

Or c'est le risque qui se présente aujourd'hui. La diversité et la qualité sans moyens, c'est un leurre, cela n'existe plus. Nous devons donc avoir des acteurs capables d'investir dans la diversité, la qualité des contenus ainsi que dans la qualité des plateformes technologiques qui constituent la porte d'accès vers les contenus pour nos concitoyens.

Or je constate que, aujourd'hui, nos principaux concurrents, ce sont les acteurs du *streaming*. Quand on veut diffuser le concert qui lance l'album d'un acteur notoire du secteur

musical, notre vrai concurrent, c'est Spotify. La concurrence a donc beaucoup changé. De même, les talents internes à Radio France qui sont recherchés à l'extérieur le sont par ces plateformes, qui veulent se lancer dans la production de *podcasts*.

La concurrence a vraiment changé de nature. Avec les autres acteurs privés, nous sommes concurrents sur les contenus, mais nous faisons face en réalité au même défi, qui est le risque de disruption – c'est-à-dire de voir Google, Apple, Facebook et Amazon (GAFA) s'interposer entre nous et notre public, en particulier dans les voitures et sur les enceintes connectées. Si Spotify apparaît sur le tableau de bord des voitures à la place des médias radio, nous serons les premiers perdants. C'est pourquoi nous nous sommes alliés aux autres acteurs de la radio pour créer l'interface Radioplayer. Nous avons des intérêts communs, objectifs, réels, et avons besoin pour cette raison d'avoir des acteurs forts de la radio.

**M. Bruno Patino.** – Il peut arriver à France Télévisions et Arte la même chose sur les télécommandes que ce que vient de décrire Sibylle Veil dans les voitures. Des accords particuliers peuvent être passés entre les constructeurs et les grandes plateformes mondiales, dont la force de frappe financière est considérable, pour que les boutons d'accès aux plateformes arrivent en première position sur les télécommandes. Nous en revenons à l'économie de l'accès et à la question de la découvrabilité.

Je m'inscris totalement en écho de ce qui vient d'être dit. Je n'ai pas à donner d'avis sur le projet de fusion entre TF1 et M6. Nous voyons les économies d'échelle qui peuvent en résulter. Je ne sais pas ce que cela peut donner en matière d'effets de réseau ou de position par rapport aux plateformes.

Si les règles du jeu définies par Delphine Ernotte sont bien en place, de façon à éviter les effets d'éviction, nous n'y voyons pas de conséquences lourdes.

Les salariés d'Arte qui ont quitté Arte dernièrement ont été « chassés » par des plateformes américaines, non par TF1 ou M6. Il en va de même pour les évictions qui se sont produites sur des concerts avec lesquels nous avons des accords, comme pour les luttes relatives aux liens avec les auteurs et les créateurs de fictions. C'est cette asymétrie qui pèse. Nous avons parfois l'impression d'être un centre de formation de football, qui fait éclore des talents qu'il craint de voir partir vers les plateformes. Cette asymétrie et cette concurrence, nous les vivons chaque jour.

En revanche, la position concurrentielle de ce qui serait un groupe TF1/M6 consolidé ne nous apparaît pas clairement.

Par ailleurs, si nous ne pouvons pas être présents dans l'usage de la plateformes, n'imaginons pas que le service public restera dans son rang.

Les plateformes développent ainsi les offres synchrones en vidéo. Ces possibilités technologiques permettent de regarder ensemble une série – l'extension Netflix Party, par exemple –, mais vont aussi jusqu'au visionnage synchrone d'événements sportifs. Même si elles ne créeront pas du *live* en permanence, les grands moments de synchronisation auront lieu aussi sur les plateformes.

Par conséquent, si l'on ne permet pas au service public, par la régulation et par une capacité d'investissement technologique, d'entrer dans cet usage, on deviendra seulement des médias d'habitude pour un public vieillissant.

Or tout montre que, si l'on s'accroche aux bons usages, on est parfaitement reçu par les publics les plus jeunes. La grande surprise d'Arte ces dernières années est d'être devenue un média jeune, chez les lycéens et les collégiens – sur des programmes engagés, mais aussi sur de grandes séries documentaires. Cela a été rendu possible par le fait que nous collons à leurs usages. Il faut donc nous laisser cette possibilité de faire.

**Mme Sibyle Veil.** – C'est l'un des atouts du service public que de rester très innovant et de prendre des risques sur des formats et des partis pris technologiques spécifiques. Ainsi, il n'existait pas jusqu'à présent de radio dédiée aux enfants, pour la simple et bonne raison qu'il n'y a pas de marché pour cela. Les mesures d'audience se font à partir de 12 ans, et il n'y a pas de marché publicitaire. Quand nous avons commencé à lancer des *podcasts* pour enfants, nous avons donc été précurseurs. Cette capacité à créer une offre nouvelle vient du fait que nous répondons avant tout à un souci d'intérêt général et d'utilité, avant tout souci de rentabilité.

Nous avons donc développé des *podcasts* pour enfants à partir de 2019, dont l'écoute s'est fortement accrue en 2020, poussée par la succession des confinements et la demande des parents d'une autre offre que les écrans, proposant des contenus divertissants, pédagogiques et intelligents. Ces *podcasts* dépassent les 50 millions d'écoutes depuis leur lancement. Il s'agit donc d'un succès considérable, qui montre qu'il existait un besoin qui n'était pas rempli. Notre capacité à innover nous a permis d'aller vers ce segment.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Si je résume, vous regardez cette possible fusion d'un œil non effrayé, car un déclin chez vos concurrents nuirait à tous les acteurs du secteur. Cependant, vous vous gardez bien de dire que TF1 et M6 se portent mal.

Madame Ernotte, vous avez été placée malgré vous au cœur d'une tempête le 5 décembre 2017. Au cours d'une réunion avec les députés de La République en Marche et du Mouvement démocrate (Modem) membres de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, Emmanuel Macron aurait déclaré : « L'audiovisuel public, c'est une honte pour nos concitoyens, c'est une honte en termes de gouvernance, c'est une honte en ce que j'ai pu voir ces dernières semaines de l'attitude des dirigeants. » En l'occurrence, vous en étiez. Avez-vous considéré qu'il s'agissait d'une pression du pouvoir politique ?

Il existe forcément un lien avec le pouvoir politique compte tenu des processus de nomination et de la dépendance financière de l'audiovisuel public à l'égard de l'État, qu'une expression folle désigne encore comme sa tutelle. C'est le premier type de pression auquel vous pouvez être confrontés.

Avez-vous vécu cet événement comme une intervention ou une pression, sachant qu'une négociation à la baisse du budget s'en est suivie, à laquelle vous n'étiez pas favorable et qui a concerné particulièrement les magazines d'investigation ? Comment avez-vous vécu ce moment et quel est votre regard en général sur les pressions politiques ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Je suis très affirmative. Cela fait six ans et demi que je suis présidente de France Télévisions. Ai-je subi, à un quelconque moment, une pression pour ne pas diffuser un sujet ou pour intervenir sur une ligne éditoriale quelconque, que ce soit sous le précédent gouvernement ou sous l'actuel, la réponse est : « non ».

J'estime que nous avons énormément de chance en France, car nous avons un audiovisuel public libre et indépendant. Je vous renvoie à la programmation de nos magazines

d'investigation, monsieur le rapporteur. Vous me direz si vous estimez qu'ils sont particulièrement orientés d'un côté ou de l'autre. Je veille à ce que la rédaction nationale et les rédactions en région et outre-mer puissent travailler en toute indépendance.

Oui, nous avons beaucoup baissé les effectifs à France Télévisions – de 20 % en dix ans. Oui, l'information a été concernée. Oui, ce présupposé de pression politique pour défendre un budget un peu à la baisse a pu être un peu utilisé. Pour autant, l'investigation se porte extrêmement bien au sein du service public.

À la question : « vous êtes-vous sentie, en six ans et demi, à un quelconque moment, sous pression politique ? », je le redis ici, la réponse est : « non ».

**M. David Assouline, rapporteur.** – Le deuxième type de pression possible provient de puissances économiques, notamment *via* la publicité. Vincent Bolloré a demandé 50 millions d'euros à France Télévisions à la suite de la diffusion d'un documentaire qui ne lui plaisait pas, avant d'être condamné par la justice à lui verser 10 000 euros de dommages et intérêts pour procédure abusive.

Ce type de pression a-t-il existé ? Des procédures bâillons ou d'autres pressions associées au marché publicitaire sont-elles intervenues ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Oui, j'ai été convoquée au tribunal pour avoir diffusé un reportage qui ne convenait pas à certaines personnes. Monsieur Assouline, j'ai plus de 30 mises en examen pour diffamation, etc. Mais c'est mon rôle. Est-ce que cela m'empêche de diffuser des documentaires ou de continuer à travailler ? En aucune manière ! Les directeurs de publication ont tous l'habitude de ces méthodes, qu'il s'agisse de la presse, de la télévision ou de la radio. Est-ce que cela nous influence ? Non. Nous sommes suffisamment solides quant à nos missions et confortés dans notre rôle auprès de nos concitoyens pour ne pas bouger d'un iota. Certes, il existe des pressions. Pour autant, est-ce que je me sens en difficulté pour garantir l'indépendance du service public vis-à-vis des pouvoirs privés ? La réponse est non.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Ma question n'était pas de savoir si vous avez cédé aux pressions, je ne vous mettais pas en cause. Je souhaitais plutôt savoir si l'on avait déjà cherché à exercer des pressions sur vous en vous retirant, par exemple, des contrats publicitaires ? Quel type de pression subissez-vous ?

Madame Veil, le service public est plus fortement attaqué qu'à une certaine époque. Quand j'auditionne le directeur de la rédaction de CNews ou M. Bolloré, des centaines de trolls inondent mon compte Twitter pour se plaindre des questions que je leur pose, arguant que je n'oserais pas poser les mêmes questions s'il s'agissait du service public, suspecté d'être une officine de gauche. Radio France est notamment attaqué pour son manque de pluralisme. Bien entendu, je ne partage pas ces critiques. Pouvez-vous néanmoins nous expliquer précisément comment s'organisent le pluralisme et la diversité au sein du service public ? Il s'agit simplement de rappeler quelques vérités et de sortir d'un débat où les faits sont malmenés au profit d'une volonté de discrédit...

**Mme Sibyle Veil.** – Je me suis prononcée il y a quelques mois sur cette critique récurrente dans une tribune publiée dans *Le Figaro*. Ce n'est certes pas le rôle du service public d'entrer dans la mêlée, mais nous devons donner la preuve que le principe du pluralisme est strictement respecté sur nos antennes. Nous devons également répondre de la

qualité des contenus diffusés, notre mission étant d'enrichir le débat public et non de le dégrader. Nous avons une culture d'entreprise très ancienne. Un certain nombre de principes relatifs à l'information sont respectés par toutes nos chaînes. Nous avons également ajouté un guide des bonnes pratiques à l'usage des réseaux sociaux afin de définir des règles pour protéger nos journalistes contre les attaques tous azimuts. La meilleure preuve que nous sommes sur une ligne d'équilibre rassemblant le plus grand nombre de Français, c'est que nos audiences augmentent !

En tant que présidente de Radio France, ma première mission est de préserver l'indépendance de mes rédactions contre toute tentative d'influence extérieure. Je rejoins les propos de Delphine Ernotte Cunci : l'indépendance des médias publics est aujourd'hui ancrée dans les esprits de tous les responsables politiques ; je n'ai jamais eu à faire face à une quelconque tentative d'influence. Cette indépendance est donc réelle. Elle se manifeste par le pluralisme et la représentation de la très grande diversité des opinions. Les critiques auxquelles nous faisons face aujourd'hui sont le reflet d'une violence extrême sur les réseaux sociaux. Cette violence tient, selon moi, au fonctionnement de ces réseaux, qu'a parfaitement décrit Bruno Patino dans deux ouvrages de référence : nous sommes enfermés dans des bulles cognitives et nous n'avons plus l'habitude d'être confrontés à l'altérité. Or c'est justement le rôle du service public que de mener un débat qui soit le plus large possible pour faire se confronter des points de vue différents, en respectant toujours le principe de la liberté d'expression et de la pluralité des opinions. C'est aussi cela qui explique le succès de nos antennes et qui nous permet de fédérer nos auditeurs.

**M. Michel Laugier.** – Depuis le début de nos auditions, nous constatons que le monde des médias est en pleine évolution, tout comme les usages. Nous devons nous adapter. Certes, les problématiques sont multiples. Il faut investir, comme l'a rappelé Mme Sibyle Veil, notamment en matière d'innovation. Se pose aussi le problème de la publicité, qui demeure un élément essentiel, sans parler des abonnements pour les contenus payants. La question de l'indépendance des rédactions est toujours d'actualité.

On parle beaucoup de la concurrence entre les grands groupes et les grandes plateformes internationales, mais on oublie la cible, à savoir le public. Une radio doit être écoutée, une chaîne de télévision doit être regardée, un journal doit être lu. Ce qui fait la différence, ce sont donc les auditeurs, les téléspectateurs et les lecteurs. D'ailleurs, les grands groupes qui détiennent de nombreux médias sont bien loin d'atteindre les audiences et les résultats escomptés. C'est la preuve que, même avec beaucoup de moyens, on n'atteint pas forcément sa cible si l'on ne vise pas un public !

Première question, nous avons évoqué la constitution actuelle et à venir de grands groupes. Est-ce selon vous inéluctable ? Auront-ils une incidence positive sur l'audiovisuel public français ? Allons-nous nous retrouver tout petits si nous n'allons pas vers cette cible-là ?

Deuxième question, est-ce dans le service public que l'indépendance des journalistes est la mieux maîtrisée ? Selon quels critères sont recrutés les journalistes ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Notre problème, ce ne sont pas les acteurs français, mais les quasi-monopoles américains. À quoi bon dissenter sur le fait de savoir s'il faudrait plus ou moins d'acteurs en France ? Il importe surtout de s'armer face à ces oligopoles, aujourd'hui américains, demain d'autres nationalités. La fusion entre TF1 et M6



apportera-t-elle une solution ? Je n'en sais rien, mais il ne s'agit pas, selon moi, de la question la plus importante.

Le plus important pour lutter contre ces acteurs c'est de s'appuyer sur ce qui fait notre force, notamment l'information. On peut dire ce que l'on veut, mais l'information ne se fait pas depuis la côte Ouest ! Il faut des équipes et des journalistes sur le terrain ! C'est d'ailleurs un élément central dans les offres de service public. Pour répondre à votre question, nous travaillons avec les écoles de journalisme, en veillant à recruter dans tous les milieux sociaux : il est important que la société française, dans son ensemble, soit représentée dans nos rédactions. C'est aussi cela le service public.

Il importe également de mettre l'accent sur la proximité et sur tout ce qui requiert de la présence sur place. Nous avons mis en chantier avec ma collègue Sibyle Veil l'offre numérique de proximité. Qui peut être aussi pertinent que nous en matière d'exposition de spectacles vivants ? Qui a lancé Culturebox pendant le confinement ? Qui a créé Culture Prime sur les réseaux sociaux ? Qui investit dans la création française, sinon, encore une fois, le service public ? Nous devons donc nous appuyer sur ces atouts et faire évoluer la façon dont nous conversons avec nos publics. L'application de France Info permet d'ailleurs à chacun de poser les questions qu'il souhaite aux journalistes.

Le service public doit aussi être vecteur de découverte, comme l'a souligné très justement Bruno Patino. Il faut faire appel à l'investissement technologique et à une forme de savoir-faire pour lesquels nous ne sommes pas, en France comme en Europe, en avance par rapport aux acteurs américains. C'est vrai dans l'audiovisuel, mais c'est vrai dans d'autres secteurs. Regardez Amazon *versus* le reste du monde...

**M. Bruno Patino.** – Nous sommes tous focalisés sur la taille, mais l'important, ce n'est pas d'être gros ou petit : l'important, c'est de savoir si l'on peut être mondial, local ou multi-local. C'est autour de cette question que se structurera le marché. Nous ne serons pas confrontés à un modèle composé uniquement de géants. Pour autant, restera-t-il une place pour les modèles locaux ou nationaux ?

Paradoxalement, on peut être petit et mondial ou énorme et national. Arte a pour ambition d'être une chaîne européenne. Cela ne signifie pas qu'elle a vocation à devenir grosse : nous n'avons jamais voulu être le Netflix européen ! On peut être petit et pertinent, toute la question étant de bien déterminer son étendue géographique. Nous sommes tous aveuglés par la taille des acteurs mondiaux parce qu'ils sont énormes. Or on voit poindre aujourd'hui des acteurs qui sont mondiaux, mais pas forcément grands. La réponse à un acteur mondial et grand n'est pas nécessairement un acteur national énorme. Le marché va plutôt porter sur la pertinence. Il peut y avoir des offres de proximité, qu'elles soient locales, nationales ou européennes.

**Mme Sibyle Veil.** – Je suis convaincue que l'indépendance du service public repose à la fois sur une culture d'entreprise et sur des principes structurels, notamment sur le mode de nomination des présidents qui font intervenir une autorité administrative indépendante. Elle repose aussi sur son mode de financement *via* une taxe affectée à l'audiovisuel public. Il n'est d'ailleurs pas anodin, monsieur le rapporteur, qu'autant de critiques se soient développées ces derniers mois, de manière très démagogique, précisément au moment où la question du financement de l'audiovisuel public va être posée. Nous ne sommes pas dupes : ces critiques ont augmenté à mesure que nos audiences progressaient ! Qui peut croire qu'un groupe de radio avec, chaque jour, 15,5 millions d'auditeurs diffuse des

émissions qui vont toutes dans le même sens ? Les débats politiques qui précèdent le démarrage de la campagne présidentielle ont beaucoup instrumentalisé la question de l'audiovisuel public.

**Mme Sylvie Robert.** – Je vous remercie de vos propos. Je suis intimement persuadée qu'un service public fort est gage d'une vitalité démocratique. Démocratie, confiance et qualité de l'information sont des conditions à réunir pour continuer à garantir un service public de qualité. Mme Ernotte Cunci a évoqué la fusion entre M6 et TF1. Il ne s'agit bien évidemment pas de contrer les plateformes, mais plutôt d'une forme d'émulation. Pensez-vous cependant que les conditions sont réunies pour que cette émulation existe vraiment ?

La question du financement est un point important qui n'a pas été beaucoup abordé. Vous avez beaucoup parlé d'innovation, de technologie et d'anticipation sur les usages. La souveraineté technologique dans l'innovation est un point essentiel. S'agit-il d'une priorité pour favoriser l'émulation et l'émergence d'un écosystème dynamique ? Quel sera le rôle des financements ?

Selon M. Patino, l'important, c'est l'étendue. La question de la proximité et de l'organisation de notre paysage fondée sur la diversité – c'est un mot que vous n'avez pas beaucoup employé – ne se pose-t-elle pas également ? En Bretagne, la télévision locale est dynamique grâce à des rapprochements avec France 3. Devons-nous aller vers plus de déconcentration, sur le modèle des *Länder* ? Pourrions-nous imaginer dans notre pays une forme de gouvernance beaucoup plus déconcentrée et proche des citoyens ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Vous avez raison, dans notre monde de transformation digitale, l'innovation et la technologie sont assez centrales. La révolution technologique n'est pas finie, en témoigne le métavers, c'est-à-dire le passage en trois dimensions de l'internet. Les géants de la tech investissent des milliards dans ces nouvelles technologies. Nous avons raté l'internet 2D, il faudrait peut-être essayer de prendre pied sur l'internet 3D. C'est un champ nouveau dans lequel la France dispose d'un certain nombre de compétences, notamment en matière de jeu vidéo et d'animation.

Au-delà de l'innovation technologique, dont nous avons besoin dans notre relation avec nos téléspectateurs, il existe tout un champ de perspectives, parfois expérimentales. Effectivement, l'innovation repose sur l'investissement et demande des moyens. *Quid* également de la 5G et de la place des contenus de l'audiovisuel public ? Ce sont des questions assez fondamentales, mais qui demeurent ouvertes.

Nous essayons bien sûr de mettre l'accent sur la question des médias locaux et d'une plus forte déconcentration. On adorait pousser jusqu'à l'organisation des Allemands, mais leur dotation est deux fois plus importante que la nôtre. Je ne suis pas certaine que l'on ait envie d'en revenir à des chaînes totalement locales. Néanmoins, nous nous sommes lancés avec France 3 dans une re-régionalisation assez forte se traduisant par des programmes beaucoup plus ancrés localement, qu'il s'agisse des retransmissions sportives ou des événements culturels. La place de l'information s'est également accrue. Nous avons également engagé un travail similaire pour les matinales communes avec Radio France. Bref, nous explorons tout un champ de réancrage au plus près de nos concitoyens.

Nous travaillons également ardemment avec Sibyle Veil sur un projet de numérique orienté autour des zones de vie. Le champ local ne correspond ni à la région, ni au

département, ni même parfois à la municipalité quand elle est très étendue. Il peut s'agir, par exemple, du quartier. Nous allons donc essayer de proposer un numérique très innovant centré sur cette notion de zone de vie, d'autant qu'il est possible d'en avoir plusieurs. C'est une vraie attente : plus le monde devient complexe, plus on a envie de se réancrer localement et d'avoir des repères proches de chez soi. Sur ce point, nous disposons d'un avantage compétitif et concurrentiel que nous entendons bien mettre à profit au service de nos concitoyens.

**Mme Sibyle Veil.** – Fondamentalement, le rôle du service public, outre le fait de fédérer très largement par ses contenus et de procéder différemment par rapport aux acteurs privés, est d'avoir un effet d'entraînement positif. C'est du moins ce que l'on essaie de faire dans le secteur de la radio et de l'audio. Nous nous sommes battus pour que le DAB+ puisse se développer en France. On essaie aussi d'avoir une action précurseur en matière de droit d'auteur et de droits voisins en concluant des accords avec les organismes de gestion de droits, et en faisant en sorte que le respect de ces accords soit une condition à la reprise de nos contenus par les plateformes.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – La concentration, mot phare de nos travaux, est un phénomène vieux comme le monde, sujet d'inquiétude en France au moins depuis l'époque de Robert Hersant et Marcel Dassault. Vos réponses tendent à confirmer l'hypothèse de l'historien Patrick Eveno, selon qui la concentration a plus à voir avec l'économie et le pluralisme avec la démocratie. Il est salutaire d'entendre des responsables du service public audiovisuel employer les mots « pluralisme », « qualité », « performance », « innovation » et « résistance aux plateformes », le tout au service d'une diversité culturelle. Une réforme de l'audiovisuel est toujours attendue ; son cadre légal remonte à 1986 ! La seule certitude, c'est que la contribution à l'audiovisuel public (CAP) va disparaître ; on ignore ce que seront demain les ressources du service public.

Madame Ernotte Cunci, vous avez évoqué l'existence d'une presse d'opinion en France, que les contribuables français financent partiellement, même quand l'opinion en question n'est pas de leur sensibilité. Nous l'acceptons, car le fondement légal de cette pratique est ancien. Dans l'audiovisuel, c'est tout à fait différent : comme les fréquences sont considérées comme un bien public, il n'y a pas officiellement d'audiovisuel d'opinion. Il en apparaît pourtant un, par la force des choses, en dépit des cahiers des charges. On entend d'ailleurs dire que l'audiovisuel public aussi est politiquement orienté, même s'il n'est pas sous la tutelle du Président de la République. Il existe donc aujourd'hui des médias audiovisuels d'opinion, qu'on le veuille ou non ; tout le monde pense à CNews. S'y opposer serait un combat d'arrière-garde. L'offre est sur la table et personne n'est forcé à regarder telle ou telle chaîne. Dès lors, ne convient-il pas alors de reconnaître officiellement l'existence d'un audiovisuel d'opinion ? L'important est la pluralité de ces opinions ; il y a suffisamment de personnes fortunées en France pour financer des médias de telle ou telle sensibilité.

Vous avez aussi parlé d'Europe, chacun à votre façon ; je vous sais particulièrement attentif à ce sujet. Madame Ernotte Cunci, en tant que présidente de l'UER, comment percevez-vous le pluralisme et son respect à l'aune de l'Europe ? Celle-ci pourrait-elle intervenir dans divers pays en la matière ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Concernant l'Europe, j'ai le sentiment que la Commission n'a plus du tout une approche naïve de la guerre entre géants technologiques et médias nationaux. Deux propositions législatives absolument cruciales sont en cours d'adoption : le DSA, voté tout récemment par le Parlement européen, vise à appliquer en ligne

les règles qui s'imposent déjà dans la vie réelle ; le DMA tend à faire de l'internet un marché plus équilibré.

Quant au pluralisme à l'échelle européenne, rien n'est encore sur la table, mais le commissaire Thierry Breton a évoqué un possible *Media Freedom Act*, qui exprimerait l'impératif de la liberté d'expression et du pluralisme ; ce serait une très bonne chose. Certains collègues d'autres États membres, notamment dans l'est de l'Europe, se sentent menacés et subissent des pressions très fortes sur leurs personnes et leurs familles, visant à transformer les médias publics en médias de propagande gouvernementale.

**Mme Sibyle Veil.** – En France, on est habitué à l'existence d'une presse d'opinion, mais son achat est toujours payant ; en revanche, l'audiovisuel est d'accès gratuit : la différence est fondamentale. Notre démocratie perdrait beaucoup à une « twitterisation » des médias audiovisuels publics, premier accès gratuit à l'information, à la culture et au divertissement intelligent pour beaucoup de nos compatriotes. Cet espace de débat doit rester le plus fédérateur possible. Surtout, le contrat doit être clair. Quand j'achète tel ou tel journal, je connais sa sensibilité. Les choses doivent être aussi claires en matière de radio ou de télévision. Que chacun reste fidèle aux missions pour lesquelles il a été autorisé à utiliser les fréquences qui lui sont attribuées !

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – L'audiovisuel public n'est pas gratuit ; vous oubliez la CAP.

**Mme Sibyle Veil.** – Certes, mais la CAP fait de nous des médias d'offre et non de demande. C'est toute la vertu d'un financement public, qui ne pousse pas à des logiques de rentabilité ou d'audience à tout prix.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Cela nous renvoie au triptyque évoqué tout à l'heure par M. Patino : le payant, le gratuit et le service public.

**M. Bruno Patino.** – Le contrat doit effectivement être clair. Si les médias audiovisuels d'opinion se multiplient aujourd'hui, c'est avant tout parce que l'opinion coûte moins cher à produire que l'information. Si cela attire en outre davantage l'attention, ce sera économiquement bien plus rentable. C'est la pente naturelle de l'économie de l'attention, financée par la publicité. La philosophie d'Arte peut se résumer ainsi : les enjeux, pas le jeu ; le débat, pas le combat. C'est une chaîne de récits, qui échappe aux clashes d'opinion autour d'une table. Enfin, sa culture propre est européenne, avec un décentrement des regards. Nous n'avons pas d'opinion, mais nous avons une valeur : l'Europe. C'est une valeur d'ouverture. Le triptyque que vous avez rappelé nous permet justement d'échapper à la logique des médias d'opinion.

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Je veux réagir à la remarque de M. Hugonet, selon qui l'audiovisuel public n'est pas gratuit. À ce compte, on pourrait aussi bien dire que l'école ou l'hôpital ne le sont pas ! Comme tous les services publics, nous sommes financés par la collectivité ; nous sommes gratuits dans la mesure où personne n'a à payer davantage que ce qu'il verse à celle-ci. En outre, beaucoup de foyers sont exemptés de cette redevance.

**Mme Monique de Marco.** – Je partage la conviction que le service public audiovisuel doit être fort, accessible à tous, innovant et doté des moyens financiers nécessaires pour accomplir ses missions. À ce propos, les crédits alloués par l'État à France Télévisions pour 2022 ont diminué de 14 millions d'euros.

Mme Bachelot a annoncé en novembre dernier, lors de son audition par notre commission de la culture, la création d'une offre numérique partagée entre Radio France et France Télévisions au premier semestre 2022. Pouvez-vous nous apporter des informations sur la mise en place de cette plateforme, son périmètre, son financement et son fonctionnement ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Sibyle Veil et moi-même y travaillons ardemment. Le premier semestre 2022 marque le début d'un travail d'enrichissement de cette offre de proximité ; une première proposition sera faite en mars. Il nous faut beaucoup apprendre ; cette approche à la fois globale, rassemblant France Télévisions et Radio France, et locale – l'offre est censée s'adapter aux centres d'intérêt et à la position géographique de chaque usager – est neuve pour nos équipes. Cette offre évoluera donc sans doute au fur et à mesure de notre cheminement.

**Mme Monique de Marco.** – À budget constant ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Oui, je vous le confirme.

**Mme Sibyle Veil.** – C'est un projet auquel on travaille beaucoup. Il entend répondre au besoin actuel de médias locaux ; c'est essentiel quand on est écrasé par des faits dont la dimension n'est pas toujours facilement perceptible par le citoyen. Avec cette offre à la fois locale et numérique, en joignant nos moyens, on pourra faire quelque chose de plus ambitieux que ce que chacun de son côté ne pourrait pas aussi bien développer. Ce projet doit marquer l'utilité du service public sur tout le territoire.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous êtes tous attachés à la qualité de l'information, mission essentielle du service public. Pour autant, aucune des personnes que nous avons auditionnées ces dernières semaines ne nous a dit fournir une information de mauvaise qualité ! Selon vous, qu'est-ce qu'une information de qualité ? Comment la caractériseriez-vous ?

Mme Ernotte Cunci a déclaré qu'il faudrait un régulateur fort en cas d'émergence de grands groupes, notamment si la fusion entre TF1 et M6 devait se concrétiser. Cela signifie-t-il qu'il faudrait renforcer les pouvoirs de l'Arcom ? Si tel était le cas, sur quels points devraient-ils l'être ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Votre première question est presque philosophique !

**M. Laurent Lafon, président.** – Plus qu'engager un débat philosophique, je souhaiterais savoir si la qualité de l'information peut être définie dans une loi ou une convention...

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Ce serait difficile. Pour une information de qualité, il y a des conditions nécessaires, mais non suffisantes : l'information doit être vérifiée, resituée dans son contexte et décodée. Sa profondeur de champ doit être travaillée avant qu'elle soit publiée. La condition absolue d'une information de qualité, une fois tous ces critères respectés, c'est la confiance que les téléspectateurs ont dans cette information.

L'Arcom vient de naître ; elle a déjà des pouvoirs énormément renforcés par rapport au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Peut-on continuer à miser sur une Arcom forte ? Certainement, car l'Arcom, en tant qu'autorité de régulation indépendante, est

un lieu essentiel pour nous tous. Dans quels champs pourrait-on renforcer ces pouvoirs ? Je ne saurais vous répondre en deux mots. La régulation européenne aussi peut être renforcée, d'ailleurs.

**Mme Sibyle Veil.** – L'enjeu de la régulation va être vital pour nous. On est sorti d'une forme de naïveté vis-à-vis des GAFAs ; nous devons continuer dans cette voie, car on peut être évincé à chaque instant. Il faut une vigilance constante pour que les contenus d'intérêt général, publics comme privés, puissent continuer d'être accessibles aux citoyens.

**M. Bruno Patino.** – Il est toujours plus compliqué de définir les critères de la régulation que sa philosophie. Le type de régulation requis doit évoluer peu à peu, car le numérique brise les silos. La fabrique de l'opinion et du consentement peut être affectée très vite. Ces critères sont donc difficiles à définir *ex ante*.

Quant à la qualité de l'information, ce qu'a dit Mme Ernotte Cunci est très juste. Il est impossible d'avoir un indicateur ultime, mais il existe deux corrélations, avec le nombre de journalistes dans une rédaction et leur degré de compétence professionnelle. La formation des journalistes est importante, même si ce n'est pas une garantie ultime. Là où il y a de moins en moins de journalistes, le contenu poussé sera de moins en moins informatif, ce sera de plus en plus de l'opinion, avec une qualité civique moindre.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Madame Ernotte Cunci, vous avez répondu solennellement à ma question sur les pressions politiques, mais vous avez omis de répondre à ma question sur les annonceurs ayant supprimé ou diminué leur budget publicitaire auprès de France Télévisions à la suite de la diffusion de certaines enquêtes ou informations. M. Nicolas Théry, président du Crédit mutuel, a formellement contesté devant nous une telle baisse en réaction à la diffusion du documentaire de Nicolas Vescovacci. Pouvez-vous le confirmer ou l'infirmer ? Y a-t-il eu ou non de telles baisses de budgets publicitaires ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Je ne voudrais pas vous dire de bêtises. Il y a souvent des menaces, certains responsables peuvent être en colère, sincèrement d'ailleurs, après avoir vu à la télévision un reportage qui ne leur convient pas, mais je n'ai aucun souvenir que cela ait réellement eu lieu. De toute façon, ce n'est pas un argument pour nous : la publicité représente environ 15 % de nos revenus, mais la liberté d'informer est bien plus fondamentale.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Mais cela vous donne des informations sur les pratiques possibles d'abus de pouvoir économique.

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Si demain une puissance économique me disait : « Si vous diffusez ce reportage, je supprime la publicité ! », cela ne changerait rien à la publication du reportage.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Peut-être, mais cela a-t-il eu lieu ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Je n'ai pas souvenir d'une baisse de chiffre d'affaires publicitaire liée à un reportage d'investigation.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Mais des menaces, souvent ?

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Oui, cela arrive, j'ai souvent ces personnes au téléphone, je peux d'ailleurs les comprendre : quand on me dit que le service public n'est pas

à la hauteur, je ne suis pas toujours contente non plus. Mais cela reste des conversations privées qui n'ont pas forcément de conséquences. En tout cas, ce n'est clairement pas un moyen de pression sur France Télévisions.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je parlais plutôt de pressions, de menaces concrètes relatives à une baisse de budget publicitaire.

**Mme Delphine Ernotte Cunci.** – Franchement, des expressions de colère, oui ; des menaces, non.

**M. Laurent Lafon, président.** – Merci pour toutes vos réponses. Je vous invite à développer par écrit, si vous le souhaitez, tel ou tel point que vous n'auriez pas eu le loisir d'aborder ici autant que vous l'auriez voulu.

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

### **Audition de M. Gilles Sacuto, président du Syndicat des producteurs indépendants (SPI)**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous recevons maintenant M. Gilles Sacuto, président du Syndicat des producteurs indépendants (SPI). Vous êtes accompagné de M. Olivier Zegna Rata, délégué général. Le SPI est le seul syndicat unitaire de la production audiovisuelle et cinématographique. Fondé en 1977 par des producteurs indépendants de toute chaîne et de tout groupe, il représente plus de 430 sociétés de production indépendantes, réalisant longs et courts métrages, animation, documentaires, fictions, spectacles vivants, créations numériques interactives...

Comme représentant des producteurs, vous allez nous permettre de nous pencher sur la réalité économique et les conséquences des mouvements de concentration. Nous avons vu ce dilemme à l'œuvre avec les représentants des auteurs : la constitution de grands groupes puissants peut constituer une chance pour la production, avec des moyens plus importants, mais également un risque d'uniformisation et de perte de diversité. Nous sommes donc très intéressés par vos analyses concrètes des effets déjà perceptibles des concentrations et de ce que vous présumez du futur.

Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

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, 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. Gilles Sacuto et M. Olivier Zegna Rata prêtent successivement serment.*

**M. Gilles Sacuto, président du Syndicat des producteurs indépendants (SPI).** – Je vous remercie d'auditionner les représentants de la production cinématographique et audiovisuelle, qui regroupe plus de 120 000 emplois directs, fournit plus de 1 % du PIB français, soit autant que le secteur aéronautique ou pharmaceutique. Ces chiffres ont doublé

au cours de ces quinze dernières années. Nous sommes un secteur en pleine croissance. Notre dynamisme s'est maintenu malgré les effets ravageurs de la fermeture des salles de cinéma deux fois six mois.

Le développement de notre industrie n'est pas dû à des géants, mais à une myriade de très petites entreprises (TPE) et de petites et moyennes entreprises (PME). Nous sommes un marché de prototypes et de l'offre. Chaque modèle est unique. Ce sont des choix et des pratiques différentes qui nous permettent de toucher les publics les plus larges et les plus divers.

Le secret de la réussite de la France dans le secteur industriel et audiovisuel est dû à l'indépendance des sociétés de production par rapport aux groupes de diffuseurs – chaînes de diffusion ou plateformes numériques mondialisées ; c'est un levier permettant à la France d'avoir une production forte, diverse, démultipliée selon les genres, capable d'accueillir tous les talents et toutes les propositions éditoriales. La France produit de très nombreux auteurs de renommée internationale grâce à de très nombreuses sociétés de production indépendantes. Ce sont ces deux caractéristiques qui assurent la vitalité de notre industrie.

Je m'exprime au nom de 430 sociétés indépendantes. Nos adhérents produisent du long métrage, de la fiction, des documentaires, de l'animation et des courts métrages. Ce sont par exemple des films comme *Titane*, la dernière palme d'or, *Annette*, *La Fracture*, et des séries comme *Les Revenants*, *En thérapie*, *Hippocrate*, *Mytho*, qui s'exportent et rayonnent à travers le monde.

Il y a des trous dans la raquette dans le dispositif anticoncentration des médias : ce secteur rencontre actuellement des phénomènes de concentration spectaculaires pouvant entraver à la fois le libre jeu de la concurrence et la liberté d'expression et de création.

Le secteur des médias et de l'industrie audiovisuelle connaît deux types de concentration, horizontale et verticale. En matière de concentration horizontale, le dispositif actuel n'est pas parfait, tandis que le dispositif de concentration verticale est très faible.

La limitation du dispositif de concentration horizontale aux seuls quotidiens d'information générale n'empêche pas une très forte concentration des magazines et des journaux. La loi est antérieure à internet et ne prend pas en compte les positions acquises en matière d'information sur internet, qui peuvent être aussi préjudiciables au pluralisme des courants de pensée. Certains grands acteurs d'internet sont en position de décider et de favoriser l'accès de tel ou tel à tel contenu audiovisuel.

Il est capital que ces acteurs soient régulés afin de ne pas défavoriser l'accès à nos œuvres, nos films, séries et documentaires, en France ou dans le reste du monde. En France, la régulation de ces acteurs est une question de souveraineté intellectuelle, culturelle voire démocratique. Cet enjeu est aussi international, car la place de la France dans le monde tient aussi à sa capacité de rayonnement international. Il y a un enjeu stratégique majeur à reprendre notre indépendance et notre force de projection mondiale dans le domaine de la diffusion et de la distribution culturelle numérique.

La loi ne touche pas le secteur de l'édition, alors que ce secteur est aussi essentiel à l'expression des courants de pensée. Ainsi, le cumul, dans les mêmes mains, d'une large majorité des sociétés d'édition françaises et de médias audiovisuels et radiophoniques pourrait entraîner un abus de position dominante : un groupe multimédia pourrait réserver les droits



d'adaptation audiovisuelle ou cinématographique de ses œuvres littéraires à des productions qui lui appartient. C'est une synergie, mais cela limite aussi l'accès à ces œuvres.

Le seuil de sept autorisations sur la télévision numérique terrestre (TNT) a permis aux principaux acteurs de la télévision analogique de maintenir leurs parts de marché, sans entrée de nouveaux acteurs significatifs. Il ne doit en aucun cas être relevé à la faveur de telle ou telle opération de concentration.

En matière de concentration verticale, les règles préservant l'indépendance des producteurs ne s'appliquent que pour les programmes de stocks qui font l'objet d'obligations de production. En dehors de l'accomplissement de leurs obligations de production, les diffuseurs développent leur filière de production propre. Ainsi, toute concentration dans le secteur de la diffusion risque d'avoir un impact sur le secteur de la production, en limitant la diversité d'approvisionnement des diffuseurs. C'est un risque majeur pour les producteurs indépendants de programmes de flux, et pour toute la production indépendante, qui n'est pas protégée.

Récemment, nous avons assisté à la constitution de groupes de production importants, filiales des principaux groupes audiovisuels. Par exemple, le groupe Newen, racheté par TF1, est l'un des premiers groupes de production française. En 2015, lors de son rachat, Newen était valorisé 400 millions d'euros. C'est désormais son chiffre d'affaires, qui a triplé en sept ans. Il en est de même pour le groupe Banijay...

On observe une concentration des commandes des groupes de télévision auprès de grands groupes de production. En 2017, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) montrait que, sur un chiffre d'affaires global de 3,1 milliards d'euros, les dix plus grandes entreprises de production audiovisuelle en totalisaient 15,8 %. Il publiera bientôt ses chiffres actualisés pour 2021, qui témoigneront d'une très forte concentration du chiffre d'affaires du secteur entre les principaux groupes de production. En cinq ans, le chiffre d'affaires de Mediawan a bondi, pour dépasser 1 milliard d'euros, tandis que Banijay affiche plus de 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires. À eux deux, ces deux groupes ont dépassé en cinq ans le chiffre d'affaires global de la production audiovisuelle française – ils n'en représentaient que 16 % il y a cinq ans.

S'il y a aussi concentration dans la distribution, nous risquons d'assister à une marginalisation des productions indépendantes, dans un dialogue exclusif entre deux ou trois géants de la production et l'acteur unique restant en télévision hertzienne commerciale.

La concentration réduit le pluralisme dans le domaine de la production. Cela ne concerne pas seulement la baisse du nombre de guichets et d'interlocuteurs pour produire un film. Le problème serait surtout une concentration du circuit de décision éditoriale, qui serait contrôlé par un nombre plus réduit d'acteurs capitalistiques, conduisant à une réduction de la diversité des courants de pensée reflétés par les œuvres produites.

La régulation doit prendre en compte le rôle sociétal des médias qui dépasse les conditions purement économiques de leur bonne santé financière et leur rentabilité. Si un groupe de télévision commerciale se trouve, à la suite d'une concentration inédite, en situation de monopole sur le marché où il bénéficie gratuitement de l'usage des fréquences hertziennes, il devrait se voir imposer par le régulateur des obligations de financement spécifiques de la production indépendante, mais aussi de divers genres de production : documentaires, animation, courts métrages, captation de spectacle vivant. Les groupes privés n'ont aucune

obligation dans ces domaines, très représentés dans notre syndicat, et pourvoyeurs de nombreux emplois et productions.

Nous observons une intervention croissante des détenteurs de capital des médias dans leur ligne éditoriale. Les dispositifs anticoncentration n'ont pas été prévus jusqu'alors pour préserver l'indépendance des rédactions. Les chaînes de télévision détentrices de fréquences appartenant au domaine public n'avaient pas le droit de devenir des chaînes d'opinion. Or ces dernières années, certains médias se sont fortement polarisés politiquement et ne respectent plus leurs obligations en matière de pluralisme. Cela a des effets sur la diversité de la production.

L'arrivée des plateformes internationales ne bouleversera pas le financement de la production. Il faut relativiser l'importance des financements nouveaux. Avec l'obligation d'investir 20 % de leur chiffre d'affaires français, les plateformes apporteront entre 250 et 300 millions d'euros à la production audiovisuelle et cinématographique, sur un chiffre d'affaires global de la production française de 4,5 milliards d'euros. Le secteur connaîtra donc une croissance de 5 à 6 %. Elles investiront 40 à 50 millions d'investissements annuels dans le cinéma, là où le cinéma français mobilise environ 1 milliard d'euros d'investissements. Dans ce contexte, leur arrivée ne doit pas conduire à remettre en cause les dispositifs anticoncentration existants, mais à les consolider. Nous avons signé, ce midi, au ministère de la culture, une chronologie des médias qui leur donne une place raisonnable dans la suite des exploitations du cinéma. En outre, il est plus que jamais indispensable de préserver l'identité des diffuseurs TNT français, et donc leur indépendance face aux groupes internationaux.

Un processus de concentration pourrait faire courir de réels dangers à notre secteur, concernant la richesse, la diversité de création, le pluralisme des courants de pensée... Au contraire, notre réussite industrielle dépend de la diversité du tissu d'entreprises et de leur indépendance économique et capitalistique.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Merci de votre analyse. Notre commission d'enquête, loin de se concentrer sur quelques fusions ou sur l'information, regarde l'ensemble du secteur ; la création culturelle et la production audiovisuelle concourent aussi à façonner une opinion et des citoyens libres, éclairés et ouverts au monde.

Lors de son audition le 13 janvier dernier, le directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD), Pascal Rogard, a noté les avantages des concentrations, déclarant : « Moi, qui signe des contrats pour les auteurs, j'ai actuellement plus d'interlocuteurs que je n'en avais auparavant, notamment des interlocuteurs ayant les capacités financières de rémunérer les auteurs et de faire de la création de haut niveau. » Vous semblez faire l'analyse inverse. Quels sont vos arguments ?

**M. Gilles Sacuto.** – M. Rogard signe des contrats au nom de l'ensemble des auteurs, mais il ne signe pas des contrats avec les auteurs. Ceux-ci signent avec des producteurs ; c'est main dans la main qu'auteurs et producteurs développent des projets pendant des années, pour les faire exister, les mettre ensuite sur le marché et essayer qu'ils rencontrent un public. M. Rogard oublie parfois qu'il y a des producteurs...

Nous nous félicitons de l'arrivée de nouveaux acteurs qui participent à la diversité. C'est la grande intelligence collective et politique de leur avoir trouvé une place. Pour produire un long métrage, il peut y avoir quinze participants financiers dans le plan de financement. C'est grâce à cette pluralité d'interlocuteurs que nous sommes indépendants. Le

système permet de financer des films aussi bien avec des subventions, des aides régionales, des prêts achat, de l'argent du marché, des distributeurs, des vendeurs... J'ai eu la chance de produire le film *Séraphine* qui a obtenu le César du meilleur film il y a une dizaine d'années. Personne ne m'avait demandé de produire un film sur une peintre inconnue. C'est parce que nous avons décidé de faire ce film qu'il a existé, qu'il a ensuite rencontré son public et voyagé à travers le monde. L'indépendance se fonde sur le grand nombre de participants financiers à une œuvre, garant de liberté et de richesse éditoriale et économique.

**M. David Assouline, rapporteur.** – La loi de 1986 ne traite pas des concentrations verticales, or des rapprochements ont eu lieu. Les décrets Tasca ont été contestés, non seulement pour leur obsolescence, mais aussi sur leurs fondements philosophiques. Faut-il durcir les règles prévenant une concentration verticale, qui empêcherait, par exemple, le groupe TF1 de posséder Newen ?

**M. Gilles Sacuto.** – De mon point de vue, oui, certainement. Chacun essaie de faire son métier : les producteurs produisent, les diffuseurs diffusent, voire co-produisent. Nous sommes dans un marché de l'offre. Notre rôle n'est pas d'aller voir des distributeurs ou des exploitants pour produire ce qu'ils veulent, mais plutôt que de leur proposer des choses auxquelles ils n'auraient pas forcément pensé, grâce à notre travail avec des auteurs et des scénaristes.

Par exemple, un camarade producteur avait contacté un nouvel acteur pour deux projets de séries : une série historique et une série plus actuelle, sur la banlieue. Cette dernière semblait davantage l'intéresser. Deux mois plus tard, le producteur relance l'acteur, qui à ce moment-là ne veut plus de la deuxième série, mais lui demande s'il n'aurait pas une série historique...

Les diffuseurs sont soumis en permanence à l'audience, en fonction des résultats de la veille. Ils peuvent infléchir totalement et brutalement leur politique de développement, tandis que les producteurs travaillent sur le long terme avant de présenter leur projet abouti au marché ; les démarches sont très différentes. C'est cette démarche au long cours qui nous permet de faire exister des œuvres singulières. Il faut maintenir la différence entre les uns et les autres.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous plaidez beaucoup pour le documentaire et sa diversité. Dans le secteur du documentaire, avez-vous eu connaissance de pressions, directes ou indirectes, sur les producteurs, afin qu'ils ne traitent pas tel ou tel sujet susceptible de déplaire aux actionnaires des grands groupes ?

**M. Gilles Sacuto.** – Pas directement. Les diffuseurs ont toujours le choix de prendre ou de ne pas prendre un documentaire, et pour des raisons diverses.

**M. Michel Laugier.** – Vous avez fait allusion à la politisation des médias. Avez-vous des exemples précis, que ce soit dans le secteur privé ou le secteur public ?

Dans les commandes faites aux sociétés adhérentes à votre syndicat, quelle est la part de l'audiovisuel privé, de l'audiovisuel public et des grandes plateformes, puisque vous travaillez pour tout le monde ?

**M. Gilles Sacuto.** – Je n'ai pas d'exemple précis de politisation, c'était davantage un commentaire de citoyen.

Nous nous félicitons que des accords aient été trouvés avec les plateformes internationales, qui valoriseront le rôle des producteurs. Ceux-ci resteront donc détenteurs de leurs droits. Les productions pourront circuler et ne resteront pas des productions propriétés des plateformes avec des producteurs cantonnés au rôle de fabricants de films – c’est le schéma habituel.

Grâce aux efforts de toute la profession, les producteurs travaillent, puis les films seront diffusés sur les plateformes avant d’être diffusés dans d’autres médias, soit, car ils sont d’abord destinés au cinéma, soit, car ils sont des films de plateforme, mais pouvant être diffusés, avant ou après, par d’autres diffuseurs. Il faut des plans de financements multiples et une circulation de ces œuvres. Les productions ne seront donc pas vues uniquement par des abonnés. Certains films de télévision sont également cofinancés par des plateformes. Cela permet aux œuvres de circuler, que les producteurs restent propriétaires de ces films et créent un catalogue afin de développer des ressources propres.

**M. Michel Laugier.** – Auriez-vous des chiffres ou des pourcentages sur ce que représentent les plateformes et le secteur audiovisuel public et privé dans vos financements ?

**M. Gilles Sacuto.** – France Télévisions investit environ 60 millions d’euros dans les coproductions de longs métrages, TF1 40 millions d’euros, M6 moins, et Arte environ 15 millions d’euros. Nous venons de signer un accord de trois ans avec Canal+ pour 200 millions d’euros.

La plus importante plateforme, Netflix, investira 40 millions d’euros dans le cinéma, dont 20 millions directement pour la production de films de cinéma. Les investissements des autres plateformes s’élèvent entre 5 et 10 millions d’euros. Les accords restent à finaliser, mais nous avons parfois du mal à identifier les chiffres d’affaires ou la réelle volonté d’investir. Il n’y aura donc pas de grande bascule.

Pour l’audiovisuel, l’apport sera plus important, mais l’ensemble du secteur ne basculera pas du côté des plateformes.

**Mme Monique de Marco.** – La concentration des médias se traduit aussi par le rachat d’entreprises de production. Y voyez-vous un danger pour la richesse, la diversité et la spécificité de la production audiovisuelle française ? Comment protéger cette diversité et cette spécificité, et comment la promouvoir, pour éviter sa standardisation ?

**M. Gilles Sacuto.** – Ma recommandation serait que les diffuseurs n’aient pas le droit de produire, mais seulement de coproduire. De même, nous n’avons pas vocation à être diffuseurs. Ce serait une disposition réglementaire assez simple.

Les comptes de soutien audiovisuel et cinématographique sont très largement utilisés par les filiales de chaînes, qui en sont les plus grandes détentrices. Le système du Centre national du cinéma et de l’image animée (CNC) tourne déjà, pour partie, pour les filiales de chaîne, alors qu’il était initialement destiné au soutien de la production, notamment indépendante.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous avez fait allusion au risque de concentration dans le secteur de l’édition et des médias. Un détenteur de droits littéraires favoriserait ainsi l’adaptation cinématographique par d’autres sociétés du groupe, et même sa publicité. Un tel groupe pourrait mettre un livre en tête de gondole, en faire la promotion, puis

l'adaptation exclusive. Avez-vous des exemples précis de ce type d'effets de la concentration ?

**M. Gilles Sacuto.** – On pourrait l'imaginer. Je n'ai pas d'exemple précis. Plusieurs cas m'ont été rapportés que je ne peux pas vous citer en détail.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous pourrez nous l'envoyer par écrit.

**M. Gilles Sacuto.** – Les grands succès de librairie sont l'objet de demandes de rachat de droits pour en faire un film ou une série. On pourrait favoriser tel ou tel acteur, pour différentes raisons – renommée, taille, liens amicaux ou capitalistiques...

**M. Olivier Zegna Rata, délégué général du Syndicat des producteurs indépendants.** – Il nous a été rapporté des exemples dans un groupe : lorsqu'un producteur indépendant demande à acquérir les droits d'adaptation de tel ou tel roman, il doit patienter jusqu'à ce que la filiale audiovisuelle de production du groupe confirme qu'elle n'a pas d'intérêt spécifique pour ces droits.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Pourriez-vous citer ce groupe ? Nous sommes dans une commission d'enquête parlementaire.

**M. Olivier Zegna Rata.** – C'est le groupe Vivendi qui organise ainsi la synergie entre ses entités.

**M. Laurent Lafon, président.** – 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.*

*La réunion est close à 18 h 10.*

**Jeudi 27 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 11 heures.

### **Audition de M. Thomas Rabe, président-directeur général du groupe Bertelsmann**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous recevons aujourd'hui M. Thomas Rabe, président-directeur général du groupe Bertelsmann et directeur général de RTL Group. Monsieur Rabe, votre parole est rare de ce côté-ci du Rhin ; nous apprécions donc particulièrement que vous ayez pu vous rendre disponible pour venir éclairer les travaux de notre commission d'enquête.

Bertelsmann, que vous présidez depuis 2012 et au moins jusqu'en 2026, est l'un des plus grands groupes de média au monde, avec plus de 126 000 salariés et un chiffre d'affaires de plus de 17 milliards d'euros. Fondé en 1835, votre groupe est présent dans l'ensemble des médias : la télévision et la radio, avec RTL Group, qui exploite à l'heure actuelle 68 chaînes de télévision et 31 stations de radio en Europe ; l'édition, avec Penguin

Random House, première maison au monde ; la presse, avec Gruner + Jahr ; enfin, la musique, avec BMG.

Vous participez très directement au mouvement de concentration des médias en France, avec la cession des titres de presse de Prisma à Vivendi et le projet de fusion entre M6 et TF1, que l’Autorité de la concurrence et l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) examinent en ce moment.

Ce projet constitue l’une des thématiques majeures de notre commission d’enquête ; nous avons voulu vous auditionner afin de comprendre la stratégie de Bertelsmann. La vente de M6 à TF1 signifie-t-elle que votre groupe entend se retirer totalement des médias français, ou bien comptez-vous y rester présents, et sous quelle forme ?

Nous sommes également intéressés par les comparaisons possibles entre notre pays et l’Allemagne. Comment les questions liées au pluralisme sont-elles traitées dans ce pays ?

Étant citoyen étranger, même si vous vous exprimez à la perfection dans notre langue, vous n’avez pas à prêter serment, mais je ne doute pas que nos échanges seront marqués du sceau de la franchise !

**M. Thomas Rabe, président-directeur général du groupe Bertelsmann.** – Merci pour votre invitation. Né au Luxembourg, je suis de nationalité allemande, économiste de formation. J’ai 56 ans, parmi lesquels plus de trente ans d’expérience professionnelle et plus de vingt ans chez Bertelsmann, dont je suis le président-directeur général depuis dix ans, et RTL Group, que je dirige depuis trois ans.

RTL est le premier groupe européen de télévision et de radio ; *via* Fremantle, c’est l’un des plus importants producteurs indépendants du monde. Bertelsmann regroupe quatre métiers : les médias, les services, l’éducation et les investissements numériques. Son chiffre d’affaires en 2021 était de presque 19 milliards d’euros et il compte 140 000 employés dans plus de 50 pays. Le groupe a deux actionnaires : la fondation Bertelsmann, qui détient 80 % du capital, et la famille Mohn – descendants à la septième génération du fondateur – pour le reste. Nos valeurs essentielles sont la créativité et l’entrepreneuriat : nos managers sont des entrepreneurs avec une grande liberté de gestion ; les rédacteurs en chef sont responsables des contenus et de la ligne éditoriale de chaque média.

Depuis quelques années, je parle ouvertement de la nécessité de consolider les médias en Europe, afin d’y maintenir des groupes forts qui investissent dans les contenus et l’information indépendante pour les audiences locales et nationales. La consommation des médias, surtout en vidéo, est en hausse dans le monde entier. Malheureusement, la consommation de télévision traditionnelle est en baisse. Entre 2012 et 2019, la durée d’écoute de la télévision linéaire a baissé de 21 % en France chez les 25-49 ans, de 45 % chez les 15-24 ans. Le gagnant, c’est la vidéo en ligne, dominée par les groupes américains et maintenant chinois avec TikTok. Cette tendance n’est pas un phénomène français, mais global.

Il est donc impératif pour les opérateurs historiques d’investir dans la vidéo en ligne financée par la publicité ou les abonnements. Ils doivent y faire face aux géants américains – Google avec YouTube, Facebook et Instagram, Netflix, Amazon Prime et Disney – qui représentent une nouvelle dimension concurrentielle. Leurs capitalisations

boursières sont volatiles, mais impressionnantes. Selon le *Financial Times*, les huit plus grands groupes de médias américains vont investir cette année plus de 100 milliards de dollars dans les contenus, dans ce qu'ils appellent la « guerre du streaming ». Leur position de marché est impressionnante : Netflix a 220 millions d'abonnés dans le monde, Amazon Prime 200 millions, Disney 118 millions ; Facebook a presque 2 milliards d'utilisateurs quotidiens, YouTube 1,8 milliard. Google et Facebook, désormais renommé Meta, captent plus de 70 % des recettes publicitaires numériques et toute la croissance. Alphabet, qui englobe Google, a généré au troisième trimestre 2021 65 milliards de dollars de chiffre d'affaires, dont 53 milliards de publicité, ce qui correspond à un taux de croissance de 41 % ; le chiffre d'affaires de Facebook est de 28 milliards de dollars, soit 33 % de croissance.

Les opérateurs historiques se trouvent en concurrence directe avec ces géants dans toutes les dimensions : consommation et production de contenus, talents et métiers, publicité et abonnements. Pour y faire face, il est impératif de former de grands groupes de médias et de travailler ensemble à l'échelle européenne.

C'est bien pourquoi nous avons proposé à Bouygues un rapprochement entre TF1 et M6. Nous avons vite constaté que Bouygues partageait notre analyse et notre vision stratégique. Nous nous sommes donc mis d'accord sur un projet ambitieux. Nous avons accepté que Bouygues soit l'actionnaire de référence du nouveau groupe, avec un contrôle exclusif ; nous en serons le deuxième actionnaire.

L'alternative aurait été de vendre M6. Nous avons reçu plusieurs offres intéressantes, mais nous sommes convaincus de l'intérêt, et même de la nécessité, du rapprochement avec TF1, dans l'intérêt du secteur audiovisuel français.

Les objectifs stratégiques du projet sont de former un groupe en position forte pour faire face à la concurrence des géants du numérique, d'investir dans des contenus, surtout français, accessibles à tous, dans une offre française de vidéo par abonnement, et dans une information indépendante et de qualité. Nous poursuivons la même stratégie dans d'autres pays, tels que les Pays-Bas, avec le rapprochement entre RTL et TALPA, la Belgique, avec la cession de RTL aux groupes Rossel et DPG Media, et l'Allemagne, avec la fusion entre RTL et Grunen + Jahr ; je suis en outre convaincu que RTL et ProSiebenSat.1 Media, les deux premiers groupes audiovisuels du pays, vont se rapprocher si les opérations actuelles en France et aux Pays-Bas se réalisent dans des conditions acceptables.

L'information est un élément essentiel de tous les programmes de radio et de télévision de RTL Group. En Allemagne, le groupe emploie plus de 1 500 journalistes, soit presque autant que le *New York Times*, et continue à embaucher. En Hongrie, les programmes de notre chaîne M-RTL sont la seule source d'information indépendante du pays. Les rédacteurs en chef sont partout responsables des contenus ; Bertelsmann et moi-même n'intervenons pas dans la ligne éditoriale. Le groupe RTL propose une information indépendante et de qualité ; cette indépendance est durable.

Dans le cadre du rapprochement entre TF1 et M6, les rédactions resteront indépendantes et les lignes éditoriales ne changeront pas. L'intention est de maintenir l'identité des différentes chaînes et programmes.

Les sources d'information se multiplient, sa diversité s'accroît, notamment au travers des réseaux sociaux. Les offres numériques par abonnement sont de plus en plus rentables. L'analyse qu'on peut faire de la concentration dépend du marché que l'on définit.

Dans ma définition du marché de *total video*, il y a de plus en plus de concurrence et de diversité, donc moins de concentration, notamment du fait de l'arrivée des groupes américains. Les États-Unis ont eux-mêmes connu une vague d'intégration verticale qui se poursuit, comme en témoigne l'achat projeté d'Activision Blizzard par Microsoft. La raison stratégique principale de cette intégration verticale est le lancement de plateformes mondiales de streaming dotées de contenus exclusifs. Il est par conséquent de plus en plus difficile pour nous d'accéder aux productions américaines, ce qui nécessite d'investir plus dans les productions locales, ce qui est somme toute une très bonne nouvelle pour les producteurs européens comme nous.

La consolidation des opérateurs nationaux est impérative pour les préserver. Leur taille leur permettra de conserver une place importante dans le monde audiovisuel, mais en aucun cas une position dominante.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Merci d'avoir répondu à notre invitation alors que vous n'y étiez pas obligé ! Votre groupe représente une originalité dans le paysage audiovisuel français : nos grands groupes sont généralement possédés par des industriels dont l'activité principale ne s'exerce pas dans le domaine des médias. Bertelsmann est bien un groupe de médias, dont la dimension européenne nous intéresse beaucoup, car la concurrence avec les plateformes américaines ou chinoises doit se faire à cette échelle.

Vous possédez en France le groupe M6, avec les chaînes M6, W9, 6ter, Paris Première, Téva, Gulli, Canal J, Tiji, MCM, MCM Top, ou encore RFM TV, ainsi que les stations de radio RTL, RTL2 et Fun Radio. Vous êtes le leader du marché européen du divertissement, avec une part de marché d'environ 75 %.

Pouvez-vous préciser les raisons qui vous ont conduit à envisager la fusion avec TF1 du groupe M6, dont le président, M. Nicolas de Tavernost, vante depuis toujours l'indépendance ? Plutôt que de fusion, faudrait-il parler d'absorption par TF1, si Bouygues doit avoir le contrôle exclusif de la nouvelle entité ? À quelle hauteur entendez-vous rester au capital ?

**M. Thomas Rabe.** – Nous ne nous retirons pas du marché français. Nous resterons dans le capital du nouvel ensemble, à hauteur de 16,1 %, en partenariat avec Bouygues. Celui-ci aura bien le contrôle exclusif : nous avons accepté, pour des raisons industrielles, qu'un groupe français soit l'actionnaire de référence d'un tel grand groupe de médias français. Aucune consolidation n'est possible si tout le monde veut continuer à tout contrôler ! Nous resterons aussi présents en France par nos activités de production, avec Fremantle, et d'édition de musique, avec BMG.

Nous avons aussi vendu Prisma Media à Vivendi l'année dernière. Des options de consolidation entre M6 et Prisma avaient été étudiées, sur le modèle du rapprochement entre RTL et Gruner + Jahr en Allemagne, mais nous avons finalement donné la priorité aux discussions avec Bouygues ; nous sommes convaincus que Vivendi pourra développer ces titres.

Nous avons l'habitude de travailler avec des partenaires ; Bertelsmann a été bâti ainsi. L'important est de convenir d'une vision stratégique commune et de partager des valeurs. Il est important pour nous que les groupes auxquels nous participons soient gérés d'une certaine manière, sur le long terme. Nous ne voulons pas d'une optimisation des profits sur le court terme. Nous avons de très bonnes relations avec nos employés et leurs



représentants, nous considérons que nous gérons le groupe ensemble. Cela n'empêche pas le succès commercial. En l'occurrence, nous avons constaté une convergence avec Bouygues sur ces valeurs.

Nous allons enfin apporter au nouvel ensemble toute notre expertise dans les médias mondiaux, les infrastructures de RTL Group et des occasions de collaboration dans la technologie et la production à l'échelle européenne. Je le répète : il est absolument nécessaire pour les groupes européens d'agir dans ce sens au quotidien, dès maintenant, pour faire face à la concurrence !

**M. David Assouline, rapporteur.** – Si cette fusion allait à son terme, aux termes de la législation française, vous devriez céder trois des chaînes de télévision du groupe. Lesquelles céderiez-vous ?

**M. Thomas Rabe.** – Des réflexions sont menées à ce sujet, nous sommes conscients des exigences légales. Deux options sont possibles : céder des chaînes ou remettre leurs licences à l'Arcom. Nous sommes en train de tester le marché. M. de Tavernost pourra dès demain vous donner plus de détails, avant une réponse définitive dans les semaines qui viennent.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous avez déclaré que d'autres offres vous avaient été faites pour M6. Pouvez-vous nous dire de qui elles provenaient ?

**M. Thomas Rabe.** – Cela m'est impossible : je gère un groupe coté en Bourse et de telles informations sont confidentielles. M6 est un groupe très profitable, qui a suscité beaucoup d'intérêt en France comme à l'étranger.

**M. David Assouline, rapporteur.** – La confidentialité des affaires que vous invoquez empêche quand même le public d'avoir une appréciation réelle des raisons qui conduisent à prendre certaines décisions qui ont un impact sur la diffusion de la culture et de l'information.

Quand deux groupes fusionnent, on entend toujours des déclarations rassurantes. Vous avez dit tenir à l'indépendance des rédactions ; vous avez même fait le lien entre l'indépendance de l'information et le nombre des journalistes. Aujourd'hui, la tendance est plutôt à la réduction du nombre des journalistes dans les programmes d'information. Confirmez-vous que les rédactions de M6, RTL et TF1 garderont leur indépendance et leur caractère distinct ? Qu'en est-il des projets de matinales communes, de créneaux partagés ?

**M. Thomas Rabe.** – L'indépendance des rédactions sera absolument maintenue ; elle représente même pour nous un élément commercial. L'intérêt pour l'information est plus élevé que jamais. En Allemagne, la crédibilité de RTL est équivalente à celle du service public. Nous y embauchons toujours plus de journalistes. Nous travaillons en France de la même façon : des journalistes indépendants, des rédacteurs en chef responsables des lignes éditoriales. Nous investissons dans M6 depuis 1987 et nous ne sommes jamais intervenus dans la ligne éditoriale. C'est dans notre intérêt de maintenir le caractère et l'identité des chaînes et des programmes. La fusion projetée ne conduira pas à une harmonisation générale ; la diversité est plus intéressante, elle permet de toucher différentes cibles d'audience.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Outre l'obligation de céder trois chaînes pour que la fusion soit autorisée, l'Autorité de la concurrence étudie le périmètre du marché

pertinent. Selon une jurisprudence constante, un taux de 75 % représenterait un abus de position dominante. En Europe, au-delà de 50 %, il n'existe guère de débat sur le sujet... Vous estimez que le marché pertinent doit intégrer le numérique. Pourtant, vous avez insisté sur le fait que les programmes d'information restent fondamentaux. Or, l'information, comme le sport, constitue une des rares denrées audiovisuelles linéaires, car elle est instantanée.

Votre argument principal pour intégrer le numérique dans le marché pertinent réside dans la capacité à faire face à la concurrence des plateformes. Pourtant, elles semblent se réjouir d'une fusion entre TF1 et M6 qui conduirait à un élargissement dudit marché. Ainsi, elles ne se trouveraient plus en position dominante sur le marché du numérique et rencontreraient moins de difficultés avec l'Autorité de la concurrence. Que pensez-vous de cette réflexion ?

**M. Thomas Rabe.** – Je ne suis pas le porte-parole des plateformes, mais si nous mettons les choses en perspective, il me semble qu'une redéfinition du marché pertinent n'aurait pas d'impact sur la position des plateformes. De fait, en Allemagne, les recettes publicitaires de Google s'établissaient à 5,5 milliards d'euros l'an passé, contre 4,3 milliards d'euros pour celles de la télévision. La croissance de Google est interne et organique, que ni le droit de la concurrence ni la définition du marché pertinent n'empêchera.

Nous sommes convaincus que la définition historique du marché pertinent, celui de la télévision publicitaire, ne reflète pas la réalité de la concurrence, en raison de la convergence entre la publicité télévisée et la publicité digitale, qui crée des effets de substitution. Les opérateurs digitaux sont désormais en capacité de toucher une audience significative pour des campagnes de marque. La même convergence s'applique aux prix de la publicité. Une redéfinition du marché pertinent nous semble donc nécessaire.

Il suffit d'observer la tendance depuis 2015 : la publicité digitale continuera à croître, alors qu'elle représente déjà plus de 50 % des parts de marché, au détriment de la publicité télévisée. Je l'observe quotidiennement lors des échanges avec des annonceurs.

**M. Laurent Lafon, président.** – Pourriez-vous nous préciser ce que vous envisagez comme collaboration, notamment technologique, entre les grands groupes de médias nationaux ? Celui qui maîtrise la technologie possède un pouvoir indirect sur les autres structures. Bedrock, filiale de M6, est détenue majoritairement par le groupe RTL depuis 2019. Son capital sera-t-il affecté par le rapprochement avec TF1 ? L'entreprise fera-t-elle partie des sociétés qui seraient, dans un rapport équilibré en *joint-venture* par exemple, amenées à participer à cette collaboration ?

**M. Thomas Rabe.** – RTL, groupe européen, possède l'expérience du travail en commun entre plusieurs entités. Il existe notamment des synergies transfrontalières dans les domaines du savoir-faire, de la technologie, de la production, des échanges d'informations, bien que notre métier demeure majoritairement local.

Un travail commun pourra ainsi être envisagé s'agissant du *streaming*, en s'appuyant sur Bedrock, détenue à parts égales par RTL Group et M6, dont les 50 % intégreront l'ensemble formé avec TF1. La plateforme, au-delà de la France, est utilisée en Belgique, aux Pays-Bas et en Hongrie : une collaboration à l'échelle européenne existe donc déjà. Nous discutons avec plusieurs groupes européens pour les inviter à utiliser Bedrock.

Nous avons également développé une plateforme de publicité, notamment pour la publicité ciblée, forte d'un certain nombre d'utilisateurs européens.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Même si ma passion pour le ballon rond et mes responsabilités paternelles m'amènent de plus en plus souvent outre-Rhin, vous m'excuserez de ne pas m'exprimer dans la langue de Goethe, mais je vous remercie de manier brillamment celle de Victor Hugo.

Vous avez, dans votre propos liminaire, décrit votre démarche de façon extrêmement précise, en insistant sur l'historique familial du groupe et sur l'esprit d'entrepreneuriat et d'innovation qui y règnent.

En commission de la culture, nous avons entendu M. Olivier Roussat, votre homologue chez Bouygues, dont les propos s'accordent avec les vôtres. Le *statu quo* ne serait plus possible : la télévision décline.

Notre commission d'enquête porte sur la concentration des médias, certes sous un angle économique, mais également à l'aune du pluralisme et des conséquences d'une éventuelle rupture sur la démocratie.

Pouvez-vous nous expliquer ce qui existe en Allemagne pour assurer l'étanchéité entre les propriétaires et les rédactions ? Le principe vous semble évident, dites-vous, mais il le paraît moins en France... Comment garantir cette étanchéité ? Puisque la France et l'Allemagne se trouvent au cœur de l'Europe, pourriez-vous citer un système plus vertueux que le nôtre pour y parvenir d'un point de vue juridique ?

**M. Thomas Rabe.** – Ce principe appartient à la culture de l'entreprise, aux côtés des valeurs de créativité et d'entrepreneuriat. Il représente une des clés du succès du groupe en ce qui concerne les contenus, en matière d'information comme d'édition – nous publions chaque année plus de 15 000 nouveaux titres. Il revient aux éditeurs de décider ce qui est publié, selon leurs standards de qualité.

Évidemment, je n'interviens jamais dans la ligne éditoriale. Chaque jour sont prises au sein du groupe des milliers de décisions relatives aux contenus vus par plus de cinq cent millions de personnes. Je fais confiance aux responsables, sinon ce serait ingérable !

Nous investissons plus de 6 milliards d'euros chaque année dans les contenus. Mes équipes décident ; je n'ai pas besoin d'intervenir. Bien entendu, il existe un statut pour les journalistes et les rédacteurs en chef, mais la pratique, fondée sur une culture bien établie, fonctionne. Cela me semble plus efficace que les assurances écrites, que nous donnerons évidemment à la demande de l'Arcom.

En France, des règles formalisées existent pour garantir l'indépendance des journalistes et des rédactions. Vous disposez également de comités de déontologie. Il me semble que ces garde-fous fonctionnent.

**M. Michel Laugier.** – Quelles sont, selon vous, les différences de méthodes de travail entre l'Allemagne et la France ? Les cadres juridiques dans lesquels vous évoluez vous apparaissent-ils fondamentalement différents ? Face à la concurrence des grandes plateformes américaines, vous estimez qu'il faudrait un alignement européen. La seule façon de résister serait-elle de constituer de grands groupes de médias ?

**M. Thomas Rabe.** – J'en suis convaincu. Nous faisons face à une concurrence d'une nouvelle dimension. Chaque fois que je regarde les résultats d'Alphabet, de Meta et des autres, je suis impressionné. Ces groupes possèdent une puissance considérable. Ils sont déjà établis en Europe ou proches de l'être. L'offre devrait encore croître...

Nous ne pourrions jamais égaler leur niveau d'investissement. En revanche, nous pouvons jouer la carte française, allemande ou autre pour nous différencier de plateformes focalisées sur les contenus américains. Là réside notre force ! Si nos activités de télévision et de *streaming* travaillent en collaboration, nous pouvons y arriver.

En Allemagne, nous avons ainsi lancé il y a deux ou trois ans un service de *streaming* payant : RTL+. L'an passé, nous avons conclu un partenariat avec Deutsche Telekom et investi significativement dans la plateforme, dans le marketing et les contenus. Nous comptons déjà plus de 2,7 millions d'abonnés en Allemagne et espérons atteindre notre objectif de 8 millions d'abonnés dans les années à venir, soit 20 % des foyers allemands.

Le début de succès constaté reste cependant insuffisant face à la concurrence des plateformes américaines – Netflix et Amazon comptent plus de 10 millions d'abonnés chacun en Allemagne. Aussi, nous investissons près de 500 millions d'euros dans notre offre vidéo en ligne et projetons de rassembler l'ensemble de nos médias – vidéo, audio et texte – en une offre unique personnalisée. Pour autant, nous arrivons tardivement sur le marché et notre seul avantage réside dans une offre de contenus allemands sur laquelle il nous faut miser.

La France accuse davantage de retard encore. Salto compte 500 000 abonnés seulement. En ce sens, l'opération entre TF1 et M6 semble impérative, afin d'accélérer les investissements et de profiter des synergies de savoir-faire et de contenus pour ne rien céder aux groupes américains et chinois. Nous augmenterons, à cet effet, nos investissements dans les contenus français, ce qui bénéficiera également au secteur de la production, déjà porté par les plateformes étrangères.

Nul doute que la seule option stratégique pour jouer un rôle significatif aux niveaux national et européen réside dans un rapprochement entre les grands groupes de médias.

En matière de réglementation, il existe bien sûr des différences entre l'Allemagne et la France : sur les trois médias et les licences hertziennes, la réglementation semble plus sévère en France. En Allemagne, il n'existe pas de limite à 49 %, par exemple, ce qui est moins contraignant. Cela étant, je ne suis pas ici pour critiquer quoi que ce soit ; j'accepte évidemment les règles des pays dans lesquels nous opérons au niveau européen.

**M. David Assouline, rapporteur.** – *Quid* de la réglementation allemande sur les concentrations diagonales ? En France, un groupe ne peut être présent sur trois supports : radio, télévision, presse écrite.

**M. Thomas Rabe.** – En Allemagne, la commission de la concentration regarde effectivement cette dimension, mais nous avons réussi à bâtir un groupe multimédia présent dans tous les métiers de contenus – télévision, radio, *streaming*, *podcasts*, édition de livres, production – à la première place. On ne peut nier les éléments de convergence entre médias. Aussi, les médias en silos représentent, à mon sens, une perspective obsolète.

L'aspect européen apparaît extrêmement important dans la réglementation des plateformes. Deux initiatives sont en cours de discussion – le *Digital service act* (DSA) et le *Digital market act* (DMA) – pour la renforcer. En outre, la Commission européenne applique strictement le droit de la concurrence contre les plateformes, avec de sévères amendes à la clé. Pour autant, le droit audiovisuel dépend également de législations nationales très variées.

**Mme Sylvie Robert.** – La cession des trois chaînes hertziennes n'a pas encore fait l'objet de décisions. Vous dites tester le marché... Quels critères retiendrez-vous au-delà de l'audience ? *Quid* de la spécificité, notamment pour une chaîne comme Gulli ?

Vous estimez la concentration inéluctable face aux géants américains, mais le paysage médiatique français se caractérise par sa détention par de grands industriels. Que pensez-vous du modèle de concentration verticale ? Les garde-fous existants vous semblent-ils suffisants pour garantir le pluralisme et l'indépendance des journalistes ?

Près de 115 milliards de dollars vont être dépensés en 2022 par les huit grands groupes de médias européens et américains pour la création de contenus audiovisuels et cinématographiques. Ce chiffre pourrait atteindre 172 milliards en 2025, soit cent fois plus que TF1 et M6. L'écart paraît gigantesque ! Vous semblez croire que l'originalité de nos contenus pourrait nous différencier sur le marché, mais n'est-il pas trop tard pour concurrencer les plateformes au niveau national et européen face à des chiffres si astronomiques ?

**M. Thomas Rabe.** – Effectivement, les grands groupes de médias investiront environ 100 milliards de dollars dans les contenus cette année, auxquels s'ajoutent 40 milliards de dollars dans le sport. Ce chiffre devrait continuer à augmenter. Reste à savoir si ces groupes seront tous profitables à l'horizon 2025...

L'ambition de RTL en Allemagne, comme de TF1 ou de M6 en France, n'est pas de conquérir le monde, mais de proposer une offre originale de contenus locaux qui attirent les audiences. Telle est la carte qu'ils peuvent jouer, car il n'y aurait aucun sens à vouloir imiter les grands groupes américains. À cet effet, ils doivent transférer leurs compétences de la télévision linéaire à la télévision non linéaire. Les chiffres que nous avons obtenus en Allemagne, où le nombre d'abonnés a augmenté de 120 % l'an passé, apparaissent encourageants. À l'échelle de la France, le rapprochement entre TF1 et M6 me semble donc indispensable.

L'intégration verticale existe également en Allemagne. Bertelsmann se trouve dans une situation particulière, car la famille a cédé après-guerre 80 % du capital à une fondation qui appartient au public allemand. Dans les groupes de médias allemands, les familles exercent une influence relativement directe. À la différence de la France, elles ne sont en revanche généralement pas investies dans d'autres activités.

S'agissant des garde-fous, je crois fermement que les opérateurs ont tout intérêt à préserver l'indépendance des journalistes et des rédactions. Le sujet relève de la culture et du droit, mais je ne suis pas en mesure d'estimer si une réforme de la réglementation s'impose en France. Il faudrait observer ce qui se passe au sein des rédactions. S'agissant de M6 et du pôle radio RTL, je ne crois pas qu'il existe de difficultés. Le statut des journalistes et le contrôle de l'Arcom me semblent suffisants.

Et en ce qui concerne les chaînes à céder, la décision dépend d'un aspect économique : il faut regarder l'impact sur les résultats de M6 ou de TF1 qui résulterait de telle ou telle cession, le prix de vente envisagé et, bien entendu, le positionnement de la chaîne, point qui relève du directeur de programme. En tout état de cause, on ne peut démarrer une opération de fusion en détruisant de la valeur, *via* la cession de chaînes.

**Mme Monique de Marco.** – Vous avez exprimé la nécessité de créer des géants médiatiques nationaux en Europe ; le *streaming* autour de contenus locaux serait la seule carte à jouer pour contrer les groupes américains. Ne faut-il pas, dès lors, réviser le droit européen, afin d'autoriser des rapprochements à plus grande échelle ?

**M. Thomas Rabe.** – RTL Group est un groupe européen audiovisuel depuis des années, mais les synergies transfrontalières sont limitées à la technologie, la production, l'échange de savoir-faire, même si elles créent de la valeur. De fait, nos métiers restent relativement locaux. Il faut donc jouer la carte locale qui nous différencie des plateformes américaines. Là réside d'ailleurs la clé du succès de RTL Group, dont la rentabilité provient à plus de 90 % des activités nationales.

Le droit européen ne nous empêche pas de créer des groupes européens : RTL Group existe, Mediaset aussi.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vous avez déploré le retard pris par Salto. La plateforme a-t-elle encore du sens, notamment dans sa configuration actuelle avec France Télévisions, TF1 et M6 ? Avec la fusion, vous souhaitez accélérer les investissements dans le *streaming*. Cela se fera-t-il en lien avec Salto ou en dehors ?

Concernant la structuration du secteur audiovisuel français, croyez-vous qu'il reste une place pour un troisième acteur au côté du secteur public et des chaînes privées qui opèrent un rapprochement ?

**M. Thomas Rabe.** – En ce qui concerne le *streaming*, il me semble nécessaire de le gérer de manière intégrée et harmonisée avec les activités de télévision, compte tenu des synergies à l'œuvre. En Allemagne, les mêmes équipes y sont ainsi dédiées et décident de la destination des programmes. Cela semble plus complexe chez Salto, partagé entre trois actionnaires. Nicolas de Tavernost vous le confirmera sûrement, mais si l'opération entre TF1 et M6 se fait, Salto sera notre outil de *streaming*.

La question d'un troisième acteur dans le paysage audiovisuel français dépend de l'ambition et des économies d'échelle. Je crois en la permanence d'un service public fort, malgré la discussion concernant la BBC au Royaume-Uni, aux côtés duquel les opérateurs traditionnels et les groupes américains et chinois peuvent cohabiter. Des groupes de taille moyenne pourraient jouer un rôle dans certaines niches, même si cela apparaît compliqué compte tenu du niveau d'investissement nécessaire.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous êtes un groupe exclusivement de médias, ce qu'il convient de mettre à votre actif, tout comme le fait que vous ne réduisiez pas le nombre de journalistes dans vos rédactions. Il n'y a, en effet, pas d'information sans journalistes...

Vous m'avez moins convaincu, en revanche, sur le respect absolu de l'indépendance de l'information et des rédactions. M. de Tavernost, en effet, que vous

envisagez de mettre à la tête de l'entité formée par la fusion de TF1 et M6, revendique ouvertement un droit d'ingérence professionnel. Pensez-vous que le dirigeant d'un groupe de médias dispose d'un droit d'ingérence quasi universel sur les contenus diffusés ?

**M. Thomas Rabe.** – Je ne souhaite pas parler à la place de Nicolas de Tavernost, mais je ne pense pas que le droit d'ingérence auquel vous faites référence concerne la ligne éditoriale, le contenu des informations diffusées ou les enquêtes, mais plutôt les questions budgétaires.

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous vous remercions pour la précision de vos réponses. Votre connaissance du secteur est évidemment précieuse pour éclairer la commission d'enquête.

*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 15.*

**Vendredi 28 janvier 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

**Audition de M. Maxime Saada, président du directoire de Canal+**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous reprenons les travaux de notre commission d'enquête avec l'audition de M. Maxime Saada, président du directoire de Canal+.

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 Saada, vous êtes entré en 2004 dans le groupe Canal+ comme directeur de la stratégie. En 2016, vous êtes nommé directeur général, puis, en avril 2018, président du directoire. Vous avez donc participé, aux premières loges, aux évolutions du groupe, notamment le lancement de la chaîne d'information ITélé en 2005, l'arrivée de Vincent Bolloré à la tête de Vivendi en 2014 et les nombreux soubresauts des droits sportifs. Je me rappelle également vos propos directs et francs en juin 2018 devant la commission de la culture sur le sort de CanalPlay. Vous aviez alors estimé que la décision de l'Autorité de la concurrence prise lors de la fusion avec TPS avait littéralement achevé CanalPlay et ouvert la voie au succès colossal des plateformes de Netflix et d'Amazon.

La commission d'enquête est donc très heureuse de vous entendre au titre de vos fonctions, d'autant plus que M. Bolloré nous a indiqué qu'il ne décidait de rien dans le groupe et que c'était vous qui décidiez. Nous avons donc des questions à vous poser sur deux sujets qui sont au cœur de nos préoccupations.

D'une part, nous souhaiterions connaître la nature et la réalité de vos relations avec votre actionnaire Vivendi, en particulier dans le domaine de l'information. Je pense en particulier à CNews, dont nous avons entendu le directeur de l'information au mois de décembre.

D'autre part, Vivendi et Canal sont au cœur des opérations de concentration de ces dernières années. Votre groupe est désormais un acteur majeur de l'information, de la distribution, de la production, des droits sportifs. Que pouvez-vous nous dire sur cette « course au gigantisme » et ses conséquences sur la structuration du paysage audiovisuel ?

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 Saada, 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. Maxime Saada prête serment*

**M. Maxime Saada, président du directoire de Canal+.** – Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames les Sénatrices, Messieurs les Sénateurs, je commencerai par rappeler brièvement mon parcours.

J'ai débuté ma carrière dans la fonction publique en 1994 à l'antenne nord-américaine de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), au sein de laquelle j'étais chargé de favoriser les investissements industriels américains en France. J'ai rejoint cinq ans plus tard le cabinet de conseil McKinsey, avant d'intégrer le groupe Canal+ en 2004, dans lequel j'ai occupé successivement neuf postes, de directeur de la stratégie à directeur des programmes, en passant par la direction commerciale ou la direction des sports. J'ai été nommé directeur général du groupe en 2015, puis président du directoire en 2018. J'ai donc la responsabilité de l'ensemble des activités du groupe Canal+, celles de télévisions payantes et gratuites en France et à l'international, ainsi que celles de Studiocanal, notre studio européen de production et de distribution de films et de séries. C'est à ce titre que je m'exprime devant vous aujourd'hui.

Au cours de mes dix-huit dernières années chez Canal+, le marché s'est transformé en profondeur, notamment sous l'effet du développement d'Internet et de l'émergence d'opérateurs systémiques internationaux. J'ai eu l'occasion de m'exprimer directement devant vous en 2016 : qu'est-ce qui a changé pour le groupe Canal+ depuis ? Toutes les dynamiques se sont accélérées. Le marché de la vidéo par abonnement est aujourd'hui dominé par des plateformes américaines mondialisées qui disposent de plusieurs centaines de millions d'abonnés à travers le monde. Cette taille leur permet d'investir massivement dans les contenus : Disney investira 33 milliards de dollars cette année et Netflix 19 milliards. La croissance de ces chiffres est quasiment exponentielle. Ces investissements ne sont d'ailleurs pas exclusivement consacrés à la production de contenus. Ils sont parfois utilisés pour verrouiller l'accès à des talents ou à des propriétés intellectuelles. Les contenus américains captent l'essentiel de ces investissements, puisqu'ils sont considérés comme les plus exportables. L'hégémonie culturelle américaine s'est donc largement renforcée à travers le monde, notamment en France. Vous trouverez, par exemple, seulement un contenu français dans le Top 10 des contenus les plus regardés en France sur Netflix en 2021. Pour le cinéma,



en 2019 – dernière année non impactée par la crise sanitaire –, sur les quinze films ayant réalisé le plus d'entrées en France, treize étaient américains.

Dans le même temps, les studios américains ont engagé à leur tour une stratégie consistant à lancer directement leur plateforme. C'est le cas de Disney, Warner, Paramount et Universal. Ils ont dorénavant tous un lien direct avec le consommateur final et sont tous à la recherche d'une taille critique. Une vague de consolidation s'est donc enclenchée comme en témoignent les récentes acquisitions de Warner par Discovery, de MGM par Amazon ou encore de Fox par Disney.

Aujourd'hui, six acteurs américains se partagent l'essentiel du marché de la vidéo payante dans le monde et nous concurrencent sur tous nos marchés. Canal+ fait figure de challenger, y compris sur son marché d'origine, la France. Notre groupe est en effet le seul et unique fleuron européen indépendant depuis le rachat de Sky par l'américain Comcast en 2018.

Ce contexte de l'hégémonie culturelle américaine aurait pu nous faire peur ; il nous a motivés, car nous y avons vu une opportunité de marché en proposant une offre différenciante fondée sur les cultures française et européenne. C'est au service de cette ambition que le groupe Canal+ s'est complètement réinventé depuis nos derniers échanges en 2016.

En France, où les chaînes Canal+ ont perdu 452 millions d'euros sur la période 2014-2015, nous avons entamé un plan d'économies de plus de 2 milliards d'euros. Nous avons ainsi pu investir massivement dans la création, diviser par deux le prix d'accès à Canal+ pour retrouver de la compétitivité, lancer de nouvelles offres digitales à moins de 10 euros pour séduire les plus jeunes, et transformer le modèle de Canal+ en distributeur d'applications avec l'agrégation successive de Netflix, Disney+ et StarzPlay.

Surtout, le groupe Canal+ s'est internationalisé. La vidéo par abonnement est un marché de coûts fixes. Il y a donc un enjeu de taille critique pour l'ensemble des acteurs, afin de mieux amortir ces coûts. Plus un opérateur a d'abonnés, moins le prix de revient par abonné d'une série ou d'un film est important. Par exemple, *The Irishman* de Martin Scorsese, diffusé sur Netflix, a coûté 150 millions de dollars. Pour Netflix, qui enregistre 22 millions d'abonnés, cela revient à 60 centimes par abonné. Pour Canal+, ce montant atteindrait 6,20 euros par abonné. Cela explique pourquoi les plateformes américaines se sont mondialisées.

Ce défi de la taille, le groupe Canal+ l'a en partie relevé depuis 2016. Nous avons doublé le nombre de nos abonnés en cinq ans, passant de 11 millions en 2015 à près de 22 millions en 2020, et ce dans plus de quarante pays à travers le monde. Plus de 13 millions d'abonnés se situent désormais hors de France. Nous avons doublé leur nombre en Europe, triplé en Afrique, et largement franchi la barre du million en Asie.

Nous nous sommes également digitalisés avec notre application myCanal. Nous investissons chaque année plus de 100 millions d'euros dans le développement de cet actif technologique clé, et l'avons déployé dans une grande partie de nos territoires à travers le monde.

Enfin, nous avons renforcé nos investissements dans les contenus, le cœur du réacteur, comme en témoigne la montée en puissance de StudioCanal, qui produit et distribue

chaque année dans le monde une trentaine de films, anglais, allemands, mais aussi les plus grands succès du cinéma français, dont *Bac Nord*, *Boîte Noire* et *De son vivant*, succès publics et critiques avec 13 nominations aux César 2022. StudioCanal s'est aussi renforcé dans les séries avec une trentaine de fictions produites et distribuées chaque année, et ce grâce à nos neuf sociétés de production européennes, en France, mais aussi au Royaume-Uni, en Espagne, en Pologne, en Allemagne et au Danemark.

Nous développons également de plus en plus de fictions d'ambition internationale, le plus souvent ancrées en France comme *Versailles*, *Baron noir*, *Validé* ou encore *Hippocrate*. Ces séries sont en grande majorité produites par des sociétés indépendantes. A titre d'exemple, une seule création originale a été produite en France par StudioCanal en 2021 sur les 9 que nous avons diffusées.

Nos investissements dans le sport ont aussi fortement augmenté ces dernières années. Le renouvellement du Top 14 jusqu'en 2027 en est l'une des dernières illustrations. Canal+ est devenu en 2021 le premier diffuseur mondial de la Ligue des champions.

Enfin, notre nouvel accord avec les organisations du cinéma en France prévoit un investissement minimum de Canal+ dans le cinéma français et européen de plus de 600 millions d'euros sur les trois prochaines années.

Au total, nous aurons investi 3,4 milliards d'euros dans la création et les contenus en 2021.

Je souligne que ce projet économique est rentable et rationnel. Notre résultat opérationnel est passé de 281 millions d'euros en 2016 à 477 millions d'euros en 2020. Ces résultats sont quasi exclusivement portés par nos activités à l'international.

Au moins aussi important, la satisfaction de nos abonnés n'a jamais été aussi élevée au cours de ces cinq dernières années. L'image de Canal+ s'est considérablement renforcée, puisque c'est la seule marque française du classement Brand Finance 2021 des marques médias mondiales les plus valorisées. De plus, le groupe a été élu pour la troisième année consécutive « entreprise préférée des étudiants et jeunes diplômés » dans la catégorie Médias en France.

Cette excellence opérationnelle nous a permis d'obtenir la confiance et le soutien total de notre actionnaire. Vivendi nous a ainsi accompagnés dans notre développement en nous soutenant sur plusieurs investissements majeurs : l'acquisition, pour plus de 1 milliard d'euros, du groupe M7, opérateur de télévision payante dans sept pays d'Europe de l'Est ; celle – plus récente – de SPI International, éditeur de chaînes de cinéma dans trente pays. En outre, nous sommes devenus le premier actionnaire de MultiChoice, le leader de la télévision payante en Afrique anglophone et lusophone.

Malgré tout cela, notre position reste marginale au niveau mondial. Sur le marché de la vidéo par abonnement, nos 22 millions d'abonnés sont à comparer aux 222 millions de Netflix, aux plus de 200 millions d'Amazon et aux 118 millions de Disney+. En 2020, nous avons certes réussi l'exploit d'enregistrer une croissance nette de parc de 260 000 abonnés en France, quand Netflix en gagnait 2 millions !

En regardant ces équilibres concurrentiels, je me demande simplement si la concentration en France est le cœur du sujet. J'ai pu constater que le dispositif

anticoncentration domestique, utilisé à plein, était jusqu'à présent efficace pour réguler les consolidations dans les médias. Nous avons nous-mêmes été régulés sur l'ensemble de nos métiers pour l'acquisition de TPS pendant plus de treize ans, et certains engagements perdurent même jusqu'en 2024 pour les Outre-mer, soit dix-sept ans après la fusion.

Par ailleurs, force est de constater, comme l'a fait Roch-Olivier Maistre, président de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), que le marché français est moins concentré que par le passé. En télévision, nous sommes ainsi passés de trois chaînes publiques dans les années 1980 à 30 chaînes nationales aujourd'hui sur la télévision numérique terrestre (TNT) et 230 sur les autres modes de diffusion.

Toutes les voix s'expriment aujourd'hui en France, et ce plus que jamais. Une fois ce constat effectué, reste une question importante : peut-on trouver des modèles, créer des ensembles qui coexistent avec les géants mondiaux ? Je suis convaincu que nous en avons la capacité. Les acteurs français sont bien leaders mondiaux du luxe, de l'aéronautique ou des cosmétiques. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour la culture ? Vivendi et Canal+ sont prêts à relever ce défi. Canal+ est présent dans plus de cinquante pays. J'ai annoncé récemment un objectif de 30 millions d'abonnés minimum d'ici à 2025. Nous avons fait la démonstration que des contenus européens pouvaient connaître un énorme succès à l'international, avec, entre autres, *Le Bureau des légendes* ou *Paddington*.

Mais il ne faut pas nous entraver davantage. Il existe déjà beaucoup d'asymétries avec les acteurs globaux : des écarts de puissance financière bien sûr, mais surtout des asymétries normatives qui sont liées aux obligations tant dans l'investissement en faveur de la création que dans la diffusion. Les géants bénéficient, de par leur taille et leur plasticité, d'une capacité à se développer mondialement de façon opportuniste, en laissant les contraintes éventuelles dans tel ou tel pays. Il existe aujourd'hui beaucoup de freins à l'internationalisation des acteurs français, à commencer par la non-détention des droits des œuvres audiovisuelles qu'ils financent presque en intégralité.

Nous n'avons pas les mêmes moyens, et nous ne jouons pas avec les règles similaires. Le risque est qu'en traitant une hypothétique concentration nationale nous rendions plus complexe encore le développement de nos fleurons nationaux à l'étranger.

Je le redis, la culture française est un atout majeur. Elle fascine le monde entier. Il s'agit d'une chance que nous avons décidé de saisir, et, forts de nos succès récents, une aventure qui nous anime et nous porte au sein de Canal+.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Merci de nous avoir exposé votre parcours et les résultats de votre groupe, en particulier dans le domaine de la vidéo et du cinéma. Tout le monde sait qu'en France notamment le cinéma repose à moitié sur Canal+. La commission de la culture est très attentive à ce que cet investissement qui est à la base même de votre création et les droits que vous avez acquis grâce à cet engagement puissent perdurer.

Ce sujet de la concentration se subdivise en deux volets. La concentration économique est la direction que vous avez choisie pour faire face aux grandes plateformes dans un marché mondialisé. Vous prouvez avec le développement de votre groupe qu'il est possible, sans leur ressembler, de vivre et d'engranger des bénéfices. Néanmoins, ce modèle présente des inconvénients. Il nécessite des investissements financiers importants pour la production et la distribution de contenus, ainsi qu'une diversité de l'offre. Ce pluralisme par rapport à d'autres pays est essentiel, notamment concernant l'information. Or des groupes

géants verticaux possèdent de nombreux médias : radiotélévisés, publicitaires ou écrits. Cela risquerait d'atteindre la pluralité et la diversité de l'information. Pourriez-vous vous exprimer à ce sujet ?

Comme nous nous y employons pour tous les groupes, nous avons auditionné votre « propriétaire » on va dire, M. Vincent Bolloré. Il a déclaré qu'il n'intervenait dans rien et il vous a cité parmi les personnes compétentes. Nous attendons des réponses à cet égard.

Par ailleurs, vous n'avez même pas évoqué CNews, qui est l'une des chaînes de votre groupe et se trouve au cœur de l'attention de tous.

Voici les termes de la convention que vous avez conclue avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) :

« L'éditeur assure le pluralisme de l'expression des courants de pensée et d'opinion, notamment dans le cadre des recommandations formulées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, en particulier de la délibération relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision....

« L'éditeur veille dans ses programmes : à ne pas inciter à des pratiques ou comportements dangereux, délinquants ou inciviques ; à respecter les différentes sensibilités politiques, culturelles et religieuses du public ; à ne pas encourager des comportements discriminatoires en raison de la race ou de l'origine, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la religion ou de la nationalité ; à promouvoir les valeurs d'intégration et de solidarité qui sont celles de la République et à lutter contre les discriminations... »

Vous savez par des mises en demeure et des mises en garde nombreuses dont vous avez le record avec CNews, que beaucoup voient, notamment avec la façon dont a été mis sur orbite le candidat M. Zemmour et par des témoignages et faits relatés par la presse, qu'il y a une volonté d'en faire une chaîne d'opinion. Or votre convention interdit ou écarte cette possibilité. Que répondez-vous à cela ?

**M. Maxime Saada.** – Monsieur le rapporteur, je tiens à vous remercier de vos propos sur le cinéma. Lors de l'audition de 2016, vous aviez exprimé des inquiétudes concernant un retrait possible de Canal+. En dépit d'efforts de certains et de ce que nous considérons être un quasi-favoritisme des plateformes américaines parfois par le Gouvernement, nous avons démontré notre attachement au cinéma français. Pour ce faire, nous avons mis en œuvre un investissement supérieur à tous les précédents. Nous sommes le seul acteur, je le redis, à avoir des engagements en faveur de la diversité culturelle : avec les 200 millions d'euros que nous investirons par an, ce sera plus de 170 millions d'euros pour Canal+, plus de la moitié des films de la diversité à moins de 4 millions d'euros et plus d'un tiers des premiers ou deuxièmes films, dont beaucoup ne sont soutenus par aucune chaîne hertzienne et qui n'existeraient pas sans Canal+.

Je n'ai pas mentionné CNews pour éviter une énumération fastidieuse de toutes les chaînes, notamment payantes. Et cette chaîne ne représente que 0,4 % du chiffre d'affaires du groupe Canal+. Je suis d'abord un gestionnaire et consacre l'essentiel de mon temps aux sujets qui ont le plus d'impact économique sur le groupe Canal+.

On ne peut pas reprocher au CSA de ne pas s'occuper de CNews, avec des mises en demeure préventives, inédites, sur le temps de parole avant même que les périodes ne

soient écoulées – c’était une première ! Au 31 décembre, nous avons parfaitement respecté les temps de parole. Je le rappelle, car à côté des faits rapportés dans la presse, je regarde la réalité des choses. Et au 31 décembre nous avons respecté les temps de parole, en dépit de cette mise en demeure inédite et préventive.

Je profite de cette occasion pour vous transmettre le relevé de l’Autorité de régulation concernant les temps de parole sur la période du 1<sup>er</sup> janvier au 16 janvier 2022 : 6 h 49 pour Emmanuel Macron et ses soutiens sur CNews ; c’est plus que BFM TV - 5 h 20 - ; c’est trois fois plus que France Info, avec 2 h 29. Seule Valérie Pécresse est en meilleure position sur CNews sur cette période. Jean-Luc Mélenchon est troisième, avec 6 h 23. Et Éric Zemmour est quatrième – 5 h 09 –, soit moins que sur BFM TV - 6 h 19 - et à peu près le même temps que LCI sur la période ; en temps d’antenne sur Eric Zemmour, avec 10 h 46, LCI est loin devant CNews – 8 h 42 – et BFM TV – 7 h 46.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous parlez seulement des quinze derniers jours.

**M. Maxime Saada.** – J’ai aussi parlé de la période du 31 décembre qui s’est écoulée à la fin de l’année dernière et sur laquelle nous avons fait l’objet d’une mise en demeure préventive. Nous avons systématiquement respecté le temps de parole. On nous a jugés avant que la période ne soit écoulée – je le répète : c’est une première ! De la même façon que le CSA nous a indiqué que les temps de parole au cours de la nuit posaient problème, alors que c’était une pratique courante dans toutes les chaînes d’information, il n’y avait pas de règles sur ce sujet-là, nous nous sommes conformés aux nouvelles normes. Toutefois, il est compliqué d’appliquer des règles avant même que la période ne soit écoulée. Sur la question de savoir si CNews respecte sa convention – et clairement j’indique que oui, il me semble que l’on ne peut pas taxer le CSA de laxisme eu égard au temps qu’il a passé devant les antennes de CNews. S’il avait eu quelque chose à nous reprocher, il l’aurait fait !

**M. David Assouline, rapporteur.** – Je m’interroge sur le rôle de Havas et de la publicité, qui présente un intérêt en raison de ses liens avec l’édition. Vous ne pouvez pas réduire la convention que je viens de lire au respect du temps d’antenne politique très réglementé. À partir du 1<sup>er</sup> janvier, la période de campagne présidentielle commence et les obligations sont très précises, on ne peut pas faire n’importe quoi. Je vous ai posé une question très claire : chaîne d’opinion ou pas chaîne d’opinion ? Tout ce qui est fait depuis un bon bout de temps sur CNews, tous les choix concernant les débatteurs, les thématiques ou les éditoriaux retenus sur CNews, démontrent un affichage revendiqué de ceux qui animent les émissions, et le caractère des invités, qui n’avaient pas leur place sur les plateaux de télévision parce que le négationnisme et les théories racistes n’ont pas leur place sur des chaînes recevant un agrément du CSA. Vous ne pouvez réduire la convention que je viens de lire en répondant que le temps d’antenne des politiques à la veille de l’élection présidentielle est respecté. Concrètement cela se fait-il tout seul ? M. Bolloré vous demande-t-il de favoriser cela ou est-ce vous qui intervenez sur le contenu éditorial pour favoriser l’émergence d’une chaîne d’opinion et de plus en plus d’idées extrêmes et dangereuses pour la République ?

**M. Maxime Saada.** – Nous n’avons jamais – je dis bien : jamais – manqué à nos obligations concernant le temps de parole. Nous avons toujours respecté cette règle sur toutes les périodes écoulées, et pas seulement sur la dernière quinzaine qui concentre toute votre attention.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Pouvez-vous répondre à ma question : chaîne d’opinion ou pas chaîne d’opinion ? Tous les observateurs considèrent qu’il s’agit d’une chaîne d’opinion « éditorialisée ».

**M. Maxime Saada.** – Vous avez indiqué vous-même lors de l’audition de Thomas Bauder que vous ne regardiez pas CNews. Donc, je me fie aux observateurs qui la regardent. Pour moi, CNews n’est pas une chaîne d’opinion. Elle enregistrait 33 millions d’euros de déficit en 2016. Pourquoi ? Car nous avons le record du monde de chaînes d’informations gratuites, avec un passage de LCI en clair dont on ne s’explique pas complètement la nécessité et la création de la chaîne franceinfo après. À cela s’ajoutent toutes les chaînes où l’information est reprise, ce qui aggrave le déficit de CNews. Je ne suis pas un idéologue, mais un gestionnaire – je pense que c’est pour cela que Vincent Bolloré m’a recruté. Or un déficit de 33 millions ce n’est pas possible dans la durée. Où sont la diversité et le pluralisme si toutes les chaînes d’informations privées disparaissent ? La situation était la même pour LCI, avec 32 millions de pertes.

Comment résorber ce déficit ? En se différenciant sur un marché pléthorique. BFM TV, seule chaîne d’information privée rentable, se positionne sur les *breaking news*. Son travail est remarquable et je n’ai absolument pas de critique à porter sur cette chaîne, mais ce créneau est trop coûteux pour nous. Pour se différencier, notre logique est celle de la durée d’écoute car nous ne pouvons pas faire du *breaking news* et de l’information brute aussi clairement que BFM, pour capter les téléspectateurs et générer du revenu publicitaire.

A partir de là, nous sommes partis sur une notion de débat qui est la réalité du positionnement éditorial de la chaîne aujourd’hui. Vous dites que c’est une chaîne d’opinion : je répons clairement que non et que c’est une chaîne de débats où toutes les opinions ont vocation à s’exprimer. C’est pour cela que le succès de CNews est arrivé : parce qu’il y a des opinions qui se sont retrouvées sur cette chaîne, parce qu’elles y étaient exprimées et qu’elles ne l’étaient potentiellement pas ailleurs.

**M. Laurent Lafon, président.** – Votre stratégie apparaît claire : en tant que gestionnaire, vous désirez accroître la part d’audience de la chaîne.

Le comité d’éthique de Canal+ a émis des réserves sur l’émission « Face à l’info » demandant la présence d’un contradicteur face à Éric Zemmour. Pourquoi n’avez-vous pas suivi sa recommandation ? Qui est à l’origine de la décision ?

**M. Maxime Saada.** – Si vous interrogez chacun des membres du comité d’éthique, il vous le dira – en tout cas il l’a dit à nous et au CSA – que nos relations sont fréquentes. Ils nous ont indiqué eux-mêmes en discutant et en échangeant avec des membres d’autres comités d’éthique, qu’ils avaient le sentiment d’être le comité d’éthique le plus sollicité et le plus actif à Paris. Ils nous ont fait un certain nombre de recommandations. La première était d’introduire du différé et nous avons suivi cette recommandation. Il y a donc bien une recommandation qui a été suivie. Honnêtement je n’ai pas le souvenir d’une recommandation qui n’a pas été suivie sur la contradiction, d’autant que nous considérons précisément qu’il y a eu systématiquement contradiction en face d’Éric Zemmour. Avec de nombreux ministres, des intellectuels de tout rangs, des politiques de tous les horizons, des chefs d’entreprise. Donc je ne me souviens pas que l’on n’ait pas suivi de recommandations là-dessus. En tout cas pour nous, la contradiction existe. Et pour répondre à votre question, c’est moi qui prends ces deux décisions et en l’occurrence, c’est moi qui l’ai prise. »

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous estimez que CNews n'est pas une chaîne d'opinion et ne relève pas d'une chaîne d'information, mais de débat. Pourtant, le CSA vous a octroyé un agrément de chaîne d'information. Vous liez la question du pluralisme à votre statut de gestionnaire. Vous parlez de public et de rentabilité pour justifier le choix du *trash* en termes d'idées car cela permet de faire de l'audimat. Mais, en France, les opinions racistes et négationnistes, à l'origine de millions de morts, n'ont pas leur place sur un plateau. Lorsque des militaires publient une tribune contestable dans *Valeurs actuelles*, vous sélectionnez des invités qui s'y montrent favorables à 90 % ! En ce qui concerne votre propre responsabilité, vous ne m'avez pas répondu, et je note qu'après M. Bolloré qui disait que c'était vous qui saviez, vous bottez en touche. Alors que tout le monde sait que votre chaîne d'information est très connotée d'un point de vue idéologique, comme aucune autre chaîne d'information, qui chacune a ses tendances dans la manière de traiter l'information. Or il n'existe pas aujourd'hui dans les conventions avec le CSA/Arcom la possibilité d'avoir des chaînes d'opinion et c'est bien comme cela.

Après les licenciements de Sébastien Thoen et de Stéphane Guy faisant suite à un sketch sur Pascal Praud, la presse raconte qu'une quinzaine de salariés de Canal+ a souhaité vous rencontrer fin janvier 2021. Un participant résume votre rencontre et dit que vous vous êtes engagé à ce qu'il n'y ait aucune chasse aux sorcières au sein de la chaîne. Mais le lendemain, le 10 février vous réitérez cette promesse lors d'une visio conférence avec la rédaction et alors que vous encensez l'émission « Dimanche soir Sport » de Laurie Delhostal, le lendemain la journaliste est déprogrammée et licenciée. Alors que la veille vous disiez qu'il n'y aurait pas de problème. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ? Est-ce que cela a été comme pour M. Thoen, où vous lui aviez indiqué qu'il était viré sur décision de l'actionnaire ? Vous dites comprendre la souffrance des gens et dites que vous n'y pouvez rien, que c'est l'actionnaire et l'actionnaire lui dit qu'il ne décide de rien et que c'est vous qui décidez. Et vous avez assumé, sur RMC, « quand on a plus envie de bosser quelque part, on prend ses responsabilités. On a demandé à d'autres de partir car nous avons envie de travailler avec des gens qui veulent travailler avec nous. Je suis désolé mais c'est comme ça. » Que me répondez-vous sur ce fait précis ? Mais bon... j'en ai tellement d'autres.

**M. Maxime Saada.** – Vous avez dit que j'avais déclaré que CNews n'était pas une chaîne d'information. Je m'inscris en faux. Je n'ai jamais dit cela. J'ai dit que cela n'était pas une chaîne d'opinion. Vous qualifiez de *trash* une chaîne que vous n'avez jamais regardée, c'est inquiétant. Et c'est inquiétant pour les 120 journalistes...

**M. David Assouline, rapporteur.** – Une petite mise au point. Ce n'est pas une chaîne que je regarde régulièrement comme quand on a un média préféré. N'essayez pas d'avoir de polémique avec moi là-dessus. Je regarde ce que je veux ! Par contre je peux vous dire que moi, personnellement, comme homme politique et public, j'ai pris la décision depuis le grand nettoyage que vous avez fait avec le passage de ITélé à CNews de ne plus mettre un pied sur vos plateaux. CNews le sait très bien.

**M. Maxime Saada.** – Si vous changez d'avis, nous serons ravis de vous recevoir...

La chronologie que vous avez indiquée est inexacte. Je n'ai, en outre, pas encensé « Dimanche Soir Sports » : j'aimais bien l'émission mais elle ne fonctionnait pas, nous l'avons donc déprogrammée. C'est une décision comme il y en a beaucoup, vous pointez celle-là, mais il y en a beaucoup d'autres. Sébastien Thoen a été rémunéré par un tiers pour dénigrer Canal+ : c'est un problème pour moi, c'est une décision que j'ai prise et je l'assume.

Je ne me dérobe pas. Stéphane Guy avait fait l'objet de nombreuses alertes sur son comportement à l'antenne où il avait tendance à exprimer son opinion personnelle, pendant les matchs, pendant les émissions, et on lui disait que c'était un sujet. Et c'était la fois de trop en effet lorsqu'il est intervenu sur ce sujet spécifique. Ça n'était d'ailleurs pas un licenciement puisqu'il n'était pas en CDI, mais pigiste. C'était donc une fin de collaboration. De même, quand vous avez indiqué tout à l'heure que nous avions débarqué des collaborateurs de CNews, ce n'est pas le cas. Nous avons eu recours à une rupture conventionnelle qui était leur choix, à la demande même des salariés concernés, qui ont eu trois semaines pour se positionner, choisir un plan de départ, alors qu'on avait la possibilité d'exercer une clause de confiance. Les intéressés eux-mêmes n'avaient pas souhaité l'exercer et nous avons mis en place avec le ministère du travail cette rupture conventionnelle pour les 78 salariés concernés. Donc oui, j'assume totalement la décision sur Sébastien Thoen. La décision sur Stéphane Guy, c'est moi qui l'ai prise et pourtant j'étais attaché à ce journaliste, qui a énormément de qualités par ailleurs.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Pouvez-vous préciser les rapports de votre groupe avec Havas ?

Que répondez-vous aux accusations de favoritisme visant l'activité d'Havas avec les chaînes de votre groupe ? L'agence aurait, en effet, tendance à favoriser Canal + et ses filiales C8, CStar et CNews, qui, en 2018, ont représenté 12,1 % des espaces publicitaires achetés par Havas, alors qu'elles n'ont pesé que 9 % chez les agences concurrentes.

Qu'en est-il de l'achat d'espaces publicitaires par le groupe Canal+ ? Ces opérations passent-elles exclusivement par Havas ?

Havas analyse les données qu'Universal Music Group – ancienne propriété du groupe Vivendi – et ses artistes génèrent au travers de la vente de leur musique, de la vente de billets et des produits dérivés, du *streaming*, des médias sociaux, des écoutes radio, afin de mieux appréhender la corrélation entre les artistes, les fans de musique et les marques.

Les données clients du groupe Canal + sont-elles utilisées par Havas en vue de développer une offre publicitaire mieux ciblée ?

**M. Maxime Saada.** – La part de marché de Canal + chez Havas représente effectivement 12,1 %. Elle est exactement de même nature chez tous ses concurrents, sauf chez Publicis où elle s'établit à 9 %. Nous avons le sentiment d'être punis en raison de notre appartenance au groupe Vivendi... Je m'en suis entretenu à plusieurs reprises avec Arthur Sadoun. Chez les autres, c'est également de l'ordre de 12 %.

Canal+ n'est nullement favorisé par Havas. On parle de 34 millions d'euros sur les 12 derniers mois versés en revenus publicitaires issus d'Havas, pour le groupe Canal+. Soit 0,6 % du chiffre d'affaires de Canal+, donc un chiffre assez dérisoire et accessoirement un chiffre en baisse puisqu'il était de 38 millions l'année précédente

Enfin, Havas n'utilise pas les données de Canal+. Nous exploitons nous-mêmes les données de nos abonnés, qui devraient donner leur accord si nous devons les partager avec des partenaires.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – Je vais tenter de faire baisser la tension, à peine palpable, qui règne dans cette ancienne chapelle...



Votre parcours et votre formation attestent que votre présentation n'est pas qu'un point de vue. Votre analyse rejoint celle de tous les industriels et les entrepreneurs que nous avons entendus s'agissant des mécanismes concrets et réalités incontournables de l'économie mondiale avec laquelle vous vous débattiez. Avec Canal+ vous êtes la preuve vivante, et c'est important et combien rassurant, que le défi de la taille peut être relevé par la France, face à des plateformes que certains pouvoirs ont favorisées au détriment des entreprises françaises. C'est un défi national ! Pour maintenir leur activité, les opérateurs français doivent renoncer aux combats d'arrière-garde et se concentrer sur la technologie et les contenus. Quelle est votre conception du rôle de l'actionnaire principal d'un groupe de médias ? Quels freins, et ils sont nombreux, faut-il lever pour faire valoir notre exception culturelle, fondement de notre rayonnement depuis des siècles ?

**M. Maxime Saada.** – Le rôle de l'actionnaire principal réside, tel que je l'ai vécu, dans une vision partagée, avec Vincent Bolloré, de la capacité pour un acteur français de faire rayonner la culture française et européenne à l'international, ainsi que de l'opportunité de marché ; une volonté de croire en la culture, seule alternative crédible face à l'hégémonie culturelle américaine - que l'on aime beaucoup par ailleurs. C'est la première chose : cette conviction partagée et la volonté de construire un acteur industriel qui pèse au niveau mondial et qui fait rayonner nos talents, notre histoire et notre patrimoine, dans lesquels nous investissons de plus en plus, et localement notamment en Europe, avec Canal+ et Studiocanal.

La deuxième vertu du rôle de l'actionnaire, de mon point de vue de salarié, est ce que Vincent Bolloré a évoqué pendant son audition, à savoir le temps. Chez Canal+, nous avons la chance de ne pas être soumis à la loi quasi quotidienne du cours de la bourse. Ce temps est crucial. Cela favorise les investissements de long terme, permet de résister à des événements ponctuels et de prendre des risques : un film nécessite trois ans d'investissement, une série, comme le Bureau des Légendes, nécessite cinq ans.

Le principal frein normatif à notre développement dont je parlais déjà en 2016 réside dans notre incapacité à détenir des droits audiovisuels. Hélas la nouvelle loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique a conforté les producteurs. Nous finançons 80 % à 90 % des coûts de fictions dont nous ne possédons aucun droit qui sont réservés aux producteurs ! Cela pose deux problèmes : notre capacité à offrir en France, marché où nous finançons ces séries, des droits un peu plus longs. La durée de ces droits a été encore réduite avec la nouvelle réglementation. Il nous est par exemple arrivé de n'avoir plus les droits de la saison 1 de Bureau des Légendes lorsque nous souhaitions proposer la saison 3 et donc de devoir refinancer une série que nous avions financée.

Faute de pouvoir détenir les droits des séries que nous avons financées en France pour les territoires hors de France, le rayonnement international des œuvres françaises se trouve freiné. Ainsi, *Versailles* est un Netflix Originals aux États-Unis. Et Canal+ lui ne peut pas exploiter ses séries à l'international, sauf à se contorsionner et trouver des accords très compliqués par ailleurs. À cet égard, le groupe Canal+, le seul opérateur français à avoir cette ambition globale et présent dans cinquante pays avec une forte ambition de développement à l'international, se trouve dans une situation unique.

**Mme Monique de Marco.** – Jean-Christophe Thiery, directeur de publication de CNews a été condamné pour injure et provocation à la haine, tandis que le CSA a infligé à la chaîne une amende de 200 000 euros pour incitation à la haine et à la violence. Il convient de le rappeler.

Vous avez qualifié d'hypothétique la concentration des médias en France. Pourriez-vous préciser votre propos ?

**M. Maxime Saada.** – Nous contestons devant le Conseil d'État la décision que vous évoquez.

Le marché français des médias apparaît moins concentré qu'autrefois. Le groupe Canal+ contribue largement au pluralisme et à la diversité des opinions, en distribuant en France près de 230 chaînes, dont la totalité des chaînes d'informations françaises, européennes et internationales : BBC, CNN, mais donc aussi toutes les chaînes françaises, y compris i24, France24 et les autres. Nous contribuons donc largement au pluralisme. Dans la mesure où toutes ces chaînes existent, que de nouvelles sont créées régulièrement, et que sur chacune de ces chaînes des opinions diverses s'expriment, je ne vois pas la problématique de concentration sur le marché français.

Nous discutons beaucoup d'accès à l'information, mais, en France, toutes les chaînes d'information ne représentent que 16 % des sources d'information contre 46 % pour les journaux télévisés des chaînes hertziennes. Après c'est 1/3, soit deux fois les chaînes d'information au total, qui vient d'Internet. Là il y a un sujet de concentration puisque deux acteurs se partagent 95 % du marché publicitaire. Chez les personnes de moins de 35 ans, les chaînes d'information représentent moins de 13 % des sources d'information, tandis que la proportion d'Internet atteint 60 %. Là réside, à mon sens, éventuellement le sujet.

**M. Michel Laugier.** – La concentration des médias recouvre des enjeux économiques, mais aussi de liberté de l'information et de pluralisme. Que représente l'information au sein de votre groupe, pas que pour CNews ? En pourcentage par exemple par rapport aux heures d'écoute ? Combien de journalistes y sont dédiés ? Les effectifs sont-ils stables ? Le taux de rotation des salariés est-il élevé ?

S'agissant des sanctions et des rappels à l'ordre du CSA, désormais Arcom, quelles dispositions avez-vous prises pour vous y conformer ou, au contraire, les contester ?

Le secteur des médias ne cesse d'évoluer. Quelle stratégie convient-il, selon vous, d'adopter face aux plateformes dans les prochaines années ?

**M. Maxime Saada.** – En temps d'antenne pour votre première question, je ne saurais vous dire. La France compte environ une soixantaine chaînes payantes mais à l'international c'est beaucoup plus. CNews est la seule chaîne d'information du groupe : elle représente moins de 1 % du chiffre d'affaires de Canal+. Sa rédaction compte cent-vingt cartes de presse pour CNews, auxquels s'ajoutent une centaine de journalistes sportifs de Canal+ et des équipes à l'étranger.

Sur la question de la conformité, évidemment nous nous cherchons évidemment à respecter notre convention et être conformes à toutes les règles avec le CSA. Nous avons donc mis en place une équipe à temps plein dédiée aux temps de parole. C'est un temps considérable pris par les équipes de Thomas Bauder et je sais que c'est un sujet également très compliqué pour l'Arcom.

Je me souviens qu'il y a quatre ou cinq ans, Dominique Boutonnat, désormais président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), estimait que la bataille de la distribution était perdue et qu'il fallait se focaliser sur la bataille de la production. Il a, je

crois, changé d'avis depuis. Nous avons considéré que la bataille de la distribution était jouable. Je ne dis pas que nous allons la gagner. Il ne s'agit pas pour nous de battre Netflix ni de battre Amazon, ce n'est pas possible. Il s'agit pour nous de co-exister, il s'agit pour nous de trouver un modèle alternatif qui fonctionne, qui a du succès et qui nous permet de pérenniser le groupe Canal+ et tous les financements qu'il apporte, toute la contribution qu'il apporte à la création française en particulier ou européenne comme dans le cinéma. L'enjeu est là, pérenniser ces investissements. À cet effet, une taille critique et un développement à l'international apparaissent indispensables.

Oui Canal+ a retrouvé une économie et des résultats. Mais nous avons amélioré la situation en France parce que nous perdions 452 millions sur deux ans. Mais le groupe atteint péniblement l'équilibre et cela dépend des années. Nous sommes sur la ligne de crête sur le marché français. Nous n'avons guère été aidés d'un point de vue normatif... Aussi, le marché domestique possède une moindre attractivité que l'international pour le groupe. Tous les résultats d'exploitation du groupe Canal+ se font à l'international, soit via la télévision payante, soit via Studiocanal. Notre actionnaire principal, heureusement, soutient ce développement et ces investissements à l'étranger. Le patron de l'international et nos équipes de la stratégie et des finances consacrent une part très significative de leur temps pour évaluer les opportunités de marché sur lesquels nous pouvons nous lancer de manière organique. Récemment, nous nous sommes ainsi établis, malgré une situation politique instable, en Éthiopie, où nous comptons déjà 25 000 abonnés, et au Myanmar. Nous regardons constamment où nous lancer de manière organique ou réaliser des acquisitions qui nous permettent d'aller plus vite dans ce déploiement à l'international.

J'ai annoncé un objectif d'au moins 30 millions d'abonnés en 2025, que j'espère dépasser. À partir de ce niveau de 30 ou 40 millions, nous sommes capables de résister à un Netflix.

**Mme Sylvie Robert.** – Selon vous, puisque CNews ne représente que 0,4 % du groupe Canal+, vous ne vous en occuperiez pas beaucoup. C'est également ce que M. Bolloré a fait valoir lors de son audition. Mais vous nous avez montré qu'en réalité vous vous en occupez, parce que vous êtes un gestionnaire. Vous avez dit que, pour gagner de l'argent, pour émerger, il fallait que CNews se différencie ; vous avez parié sur de la durée d'écoute pour générer de la pub.

Enfin, vous avez même évoqué une « chaîne de débats ». Je considère, pour ma part, que, pour qu'il y ait débat, il faut du contradictoire que je regarde de temps en temps, je n'en vois guère. D'où ma question, très simple, pour déceler vraiment la ligne éditoriale : quelle distinction faites-vous entre opinion et information ?

Êtes-vous favorable à la reconnaissance juridique des rédactions ? Notre commission a beaucoup abordé ce sujet parce que la question de la concentration verticale nous y amène.

Vous avez signé récemment un accord sur la chronologie des médias. Or vous annoncez il y a quelque temps que vous pourriez faire sortir la chaîne Canal+ de la TNT vers une plateforme unique. Est-ce toujours d'actualité ?

**M. Maxime Saada.** – Je n'ai pas dit que je ne m'occupais pas de la chaîne, mais que je m'en occupais peu, en proportion de mon temps.

**Mme Sylvie Robert.** – Je ne vous demandais pas combien de temps vous y consacriez. Ne jouons pas sur les mots.

**M. Maxime Saada.** – La différence entre opinion et information, dans un cas il y a des faits que nous rapportons, et dans un autre cas il y a des gens qui s'expriment et qui donnent leur opinion, leur analyse de ces faits. Je considère qu'il y a du contradictoire sur CNews, à beaucoup de reprises, dans beaucoup d'émissions.

Concernant la structure juridique, je ne sais pas. J'ai l'impression qu'il y a des dispositifs qui protègent les journalistes : la loi de 2016, les délibérations du CSA de 2018, les chartes déontologiques - laquelle nous avons signée, le comité d'éthique... Mais je n'ai pas d'opinion juridique sur le sujet.

Depuis dix-huit ans que je suis chez Canal+, je n'ai jamais appelé un journaliste pour lui dicter ce qu'il devait dire ou non à l'antenne.

Nous avons eu des discussions très laborieuses avec les organisations du cinéma sur la chronologie du cinéma. Les schémas évoqués au départ positionnaient les plateformes américaines dans ce que l'on appelle la fenêtre de Canal+, les plaçant ainsi en concurrence frontale avec nous. Ce n'était pas défendable vis-à-vis de nos abonnés. La proposition de valeur de Canal+ n'aurait pas été satisfaisante. Nous aurions dû, dans cette situation, changer de modèle.

Je ne fais pas de menace en l'air. J'ai évoqué le scénario auquel vous faites référence pour montrer que nous n'accepterions pas une concurrence frontale des chaînes américaines. Le schéma alternatif que j'envisageais très sérieusement, pour lequel nous avons mené des études sur l'intérêt que les consommateurs auraient pour un tel modèle, et sur sa faisabilité juridique et technique était de séparer les offres de Canal+ en cinéma et en sport. La TNT est sur le chemin, mais pas franchement, parce que notre convention TNT est celle de cinéma de première exclusivité : même Canal+ serait devenu une chaîne de cinéma et potentiellement de séries - comme tous nos concurrents qui ont choisi des modèles séparés- et le sport aurait été sur une autre Canal.

Pourquoi ? Car Canal+ est dans une situation unique : nous sommes une chaîne généraliste, dont les obligations à l'égard du cinéma et de l'audiovisuel sont assises sur l'ensemble du chiffre d'affaires. Autrement dit, quand nous dépensons plus de 300 millions d'euros pour la Ligue des champions, la compétition la plus populaire sur Canal+, et que l'on recrute des abonnés et que l'on génère du chiffre d'affaires, cela vient directement nourrir ces obligations qui sont assises sur la totalité du chiffre d'affaires de Canal+.

Ce n'est pas le cas pour Amazon qui a fait une offre distincte avec le pass Ligue 1 qui n'est pas soumis aux obligations – accessoirement il y a un sujet d'obligations sur Amazon; dans aucune des discussions avec les organisations du cinéma ou le CSA, il n'a été question d'intégrer le pass Ligue 1 dans ces obligations.

C'est une vertu unique et absolue du modèle de Canal+ qui finance la création. Si nous avions séparé le cinéma et le sport, cela aurait réduit nos obligations à l'égard du cinéma puisque nous aurions appliqué à ce moment-là uniquement les obligations sur le chiffre d'affaires de la chaîne cinéma. Nous aurions pu investir les ressources ainsi dégagées dans d'autres thématiques comme les séries – que les plateformes américaines, ayant eu à choisir entre un régime audiovisuel et un régime cinéma, ont toutes choisies à travers un régime

audiovisuel. Nous faisons donc un modèle différent du leur qui privilégie les investissements dans l'audiovisuel.

Si nous avons été contraints par la présence des plateformes américaines dans notre fenêtre, nous aurions donc en effet changé de modèle.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Vous avez dit, monsieur Saada, que vous étiez un gestionnaire et que Canal+ n'était pas une chaîne d'opinion, mais un lieu de débat. Et j'en suis tout à fait d'accord. L'esprit Canal a toujours été associé à un certain type de journalisme, y compris d'investigation, et à une certaine liberté de ton.

Comment le journalisme d'investigation a-t-il évolué depuis votre arrivée dans le groupe ?

**M. Maxime Saada.** – Nous ne faisons plus d'investigation sur notre chaîne d'information ni sur Canal+, à quelques exceptions près, parce que cela ne fonctionnait pas. C'est pour la même raison que nous avons mis fin à certains programmes en clair.

Comme je l'ai dit, dans un contexte où nous avons perdu 452 millions d'euros sur deux ans, nous devons prendre en compte la contribution des programmes à la motivation de l'abonnement et à la fidélisation. Or le constat est que les émissions en clair et les tranches d'investigation n'apportaient pas suffisamment sur Canal+ pour motiver à l'abonnement, ce qui est compréhensible, car ces thématiques sont couvertes par les chaînes hertziennes gratuites.

Un certain Nicolas Vescovacci qui m'a cité nommément a affirmé, lors de son audition par votre commission d'enquête, que j'aurais interdit les documentaires sur le sport et le cinéma. Je ne connais pas Nicolas Vescovacci. J'ai cherché un contrat Canal+ et j'ai trouvé six jours d'intermittence en 2010.

Je n'ai pas fait de réunion avec lui et je ne l'ai pas rencontré. Ce qu'il a dit est faux : je n'ai jamais dit qu'il ne fallait pas faire d'investigation sur le cinéma ou le sport. Sur le cinéma, on ne m'a jamais rien proposé, je n'ai pas eu le loisir de refuser quoi que ce soit. Sur le sport, depuis que je suis directeur général de Canal+ - depuis 2015, nous avons fait vingt-cinq documentaires d'investigation depuis que je suis directeur général. Si je l'ai vraiment interdit, cela montre que je n'ai pas beaucoup d'autorité ! Ce qui est valorisé par nos abonnés est le documentaire. Je citerai notamment « *Je ne suis pas un singe* » sur le racisme dans le sport et en particulier dans le foot, deux documentaires sur l'homosexualité dans le sport et un sur la maternité dans le sport. Ces thématiques sociétales intéressent nos abonnés, et il est probable que nous continuerons à développer des documentaires dans ce domaine.

**M. Laurent Lafon, président.** – N'y a-t-il pas un paradoxe à distribuer Disney+ et Netflix tout en vous affichant comme leur principal concurrent sur le marché français ?

Quel est le rôle de Dailymotion dans votre stratégie d'affirmation face aux Gafam – Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft ?

Vous affirmez que CNews représente epsilon dans le chiffre d'affaires de Canal+, mais comme nous le voyons encore dans cette audition, l'image du groupe est très marquée par CNews et par les soupçons que l'on peut entretenir sur cette chaîne. Pour le gestionnaire que vous déclarez être, et vous avez bien raison de le dire, ce positionnement de CNews présente-t-il un intérêt pour la stratégie globale de Canal+ ?

**M. Maxime Saada.** – Vous avez raison de souligner ce paradoxe : mes concurrents sont mes partenaires. C’est, comme diraient les Américains, *The Story of my life...* Cela a commencé il y a longtemps, lorsque les fournisseurs d’accès internet se sont lancés dans la télévision en concurrençant l’un des métiers historiques de Canal+ avec Canal+ Satellite qu’est celui de la distribution de chaînes, voire, comme Orange et SFR, de l’acquisition directe de contenus avec leurs chaînes. Néanmoins les premiers distributeurs de Canal+ aujourd’hui sont SFR, Orange, Free et Bouygues depuis qu’ils font de la télévision. Nous avons appris à travailler avec eux, et heureusement.

Je suis moi-même consommateur de Netflix – mes équipes me demandent d’ailleurs de ne plus le dire ! – et l’enjeu pour nous est la satisfaction de nos abonnés. S’il y a des contenus de qualité sur les plateformes, notre enjeu est de les distribuer et de les proposer à nos abonnés pour ne pas les en priver. Quand ils demandent des séries Netflix, il faut que je leur apporte. C’est une question de proposition de valeur, et il est plus intéressant pour nous de les distribuer plutôt que de les avoir en opposition frontale. Nous utilisons leur force pour recruter des abonnés et alimenter ainsi notre chiffre d’affaires, ce qui vient ensuite alimenter la contribution au cinéma que j’évoquais tout à l’heure.

Nous travaillons avec eux : les 19 milliards de Netflix ou les 33 milliards de Disney sont aussi un atout. Nous coproduisons régulièrement des séries avec ces acteurs : une des prochaines créations de Canal sera un western spaghetti, *Django*, coproduit avec Sky et Amazon. Mais nous travaillons aussi avec HBO, Netflix, Amazon et Apple... Ces acteurs convainquent les consommateurs de payer pour des contenus.

Or l’ennemi numéro 1 de Canal+ n’est pas Netflix, mais le piratage, qui pénalise toute la chaîne de valeur de l’industrie.

Je vous remercie d’évoquer Dailymotion, dont nous sommes très fiers et s’inscrit dans la stratégie de rayonnement culturel français et européen que j’évoquais. Dailymotion est la première plateforme mondiale de vidéos en ligne européenne, avec 400 millions de visiteurs uniques. Ce n’est pas facile car elle fait face à des géants mais elle continue de se développer. Son chiffre d’affaires croît de jour en jour, le nombre de visiteurs croît, avec une envergure mondiale : plus de 150 millions de visiteurs uniques en Asie, en Afrique, une soixantaine de millions en Amérique du Nord et c’est unique pour une plateforme française.

Non, l’image de Canal+ n’est pas « marquée » par CNews. Des indicateurs précis d’attractivité de la marque Canal+ sont en hausse. Nous n’avons jamais été la marque française la plus valorisée, nous n’avons jamais atteint la tête du classement auprès des jeunes diplômés. Rien n’indique que la marque soit entachée par CNews, je n’en ai en tout cas pas les éléments qui le démontrent.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je pensais à la manière dont sont perçus les investissements du groupe : on craint qu’une certaine ligne éditoriale, celle de CNews, ne soit imposée aux médias qui seront rachetés.

**M. Maxime Saada.** – La ligne éditoriale, c’est le débat. Celle de CNews est assez distincte de celle des autres chaînes du groupe, à commencer par Canal+, C8 ou CStar.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vous mettez l’accent sur le danger que représentent les plateformes ; vous n’ignorez pas que le Sénat a agi en ce sens, avec ma

proposition consensuelle qui a porté le fer sur la question des droits de la presse vis-à-vis de Google. J'y attache une grande importance.

Néanmoins, vous ne pouvez pas écarter la question que pose cette commission : la concentration et la verticalité peuvent aussi être un problème pour l'exercice de la démocratie et la diversité de l'offre culturelle.

Vous êtes ainsi au cœur d'un phénomène qui suscite beaucoup d'inquiétude, et le monde de l'édition, notamment, se fait entendre sur le sujet. En tant que rapporteur, je suis sollicité pour intégrer le secteur du livre à nos travaux.

Prenons l'exemple d'un livre qui serait publié, à l'avenir, par une de vos maisons d'édition, mis en tête de gondole par Havas, puis adapté à l'écran, avec une production et une diffusion financées par votre groupe. Certains craignent, s'il y a de l'idéologie dans le processus, que la liberté intellectuelle ne soit compromise. Vous ne pouvez pas nous dire que le sujet n'est pas seulement économique et commercial. Un hebdomadaire a ainsi affirmé cette semaine que Vincent Bolloré serait intervenu pour réécrire le scénario de *Paris Police 1900*. Voilà le type d'intervention que l'on soupçonne à cause de l'étendue de la main mise d'un certain nombre de médias.

Enfin, j'observe que vous avez fait un lapsus tout à l'heure – vous en êtes-vous rendu compte ?, en mentionnant « l'actionnaire Vincent Bolloré ». Or M. Bolloré nous a dit lui-même qu'il n'est plus actionnaire, que c'est son fils. Depuis avril 2018, il ne fait plus partie du conseil de surveillance de Vivendi. Il a insisté sur le fait qu'il n'était plus dans la chaîne de commandement, qu'il se contentait désormais au mieux de donner des conseils. Cela me permet de vous interroger sur ce que sera le processus de relations pour diriger votre groupe avec Yannick Bolloré, son fils, qui aura officiellement l'ensemble du groupe dans quelques jours.

**M. Maxime Saada.** – Je ne vois où serait le problème si un livre publié par Editis était plus fortement promu et que Canal+ en captait les droits et en faisait une série ou un film. Ce serait étonnant de nous dire que c'est un problème. Ce serait plutôt une bonne nouvelle pour notre rayonnement culturel à l'international. Si la question porte sur la possibilité que Canal+ capte l'ensemble des publications d'Editis, en en privant ainsi ses concurrents, c'est un enjeu de concurrence et non de pluralisme.

**M. David Assouline, rapporteur.** – C'est l'un et l'autre : c'est un avantage concurrentiel qui peut tuer la diversité et réduire la liberté de création.

**M. Maxime Saada.** – Pour revenir au début de votre intervention, je ne nie absolument pas la légitimité de la question que pose cette commission. J'essaie seulement de vous éclairer avec mon point de vue.

Mais le risque que Canal+ s'empare de la totalité des 4 ou 5 000 livres publiés par an est très faible, sachant que nous produisons une dizaine de séries chaque année pour la France, une trentaine à l'international par an. Editis a d'ailleurs annoncé récemment de premiers projets autour des droits audiovisuels - puisqu'il ne détient pas systématiquement les droits des œuvres, avec Newen, qui est une filiale de TF1, et Cinéfrance – donc pas avec Canal+. Nous développons évidemment des projets avec Editis : c'est une chance inouïe d'avoir ce groupe dans Vivendi.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Et demain, Hachette ?

**M. Maxime Saada.** – Je l’ignore. Je rencontre régulièrement les équipes d’Editis ; le plus souvent, c’est la directrice générale, Michèle Benbunan, qui attire mon attention sur les livres dont l’adaptation en séries pourrait m’intéresser. Est-ce répréhensible ? Je l’ignore. Est-ce une chance pour le groupe Vivendi ? Oui.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Et Havas ?

**M. Maxime Saada.** – Je n’interviens pas sur ces sujets. Il est possible qu’il y ait des discussions entre Editis et Havas sur la promotion de certains livres, mais je pense que c’est le rôle d’Havas de promouvoir, et ils le font plutôt bien. Je rappelle d’ailleurs que Canal+ était au demeurant client d’Havas bien avant l’arrivée de Vincent Bolloré. Lorsque j’étais directeur du marketing, j’avais choisi Havas et BETC, l’agence historique de Canal+ que je considère d’ailleurs comme la meilleure agence publicitaire du monde.

Je n’ai pas fait de lapsus : Vincent Bolloré est toujours l’actionnaire. Vous avez confondu présidence du conseil de surveillance et actionnariat. Il est bien un actionnaire, de référence, de Vivendi.

Ce qui a été dit sur *Paris Police 1900* est erroné. Nous avons eu un débat. Nous adorons cette série, dont la première saison a été un succès considérable et dont la saison 2 est en tournage, et j’ai beaucoup d’estime pour Fabien Nury, le créateur de cette série.

En réalité, nous avons considéré que l’intrigue policière tenait une place trop faible par rapport à l’intrigue politique dans le scénario qui nous était proposé. Nous avons donc demandé aux auteurs de réduire l’intrigue politique pour renforcer le poids de l’intrigue policière puisqu’il s’agit d’une série à vocation policière qui prend le relais de deux productions dans cette thématique, *Braquo* et *Engrenages*, qui se sont arrêtées.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Une précision sur votre précision : M. Bolloré n’a plus de mandat de décision. Donc quand vous avez dit : « avec Vincent Bolloré, l’actionnaire, nous décidons etc... »

**M. Maxime Saada.** – Je ne crois pas avoir dit « nous décidons ».

**M. David Assouline, rapporteur.** – Vincent Bolloré, qui n’a aucun mandat de décision, nous a dit ici qu’il ne décidait de rien et que l’ensemble des décisions sont prises par vous pour la gestion du groupe.

**M. Maxime Saada.** – Je le confirme.

**M. Laurent Lafon, président.** – M. Bolloré nous a déclaré qu’il avait participé au déjeuner pendant lequel le recrutement d’Éric Zemmour avait été décidé. Il a donc bien participé à la décision ce jour-là.

**M. Maxime Saada.** – Une participation ce n’est pas tout à fait une décision. Il arrive que Vincent Bolloré soit présent à des réunions où nous parlons des programmes de Canal+ ; ce n’est pas pour autant qu’il décide. Il peut conseiller, il peut donner un avis ou des recommandations, ce n’est pas une décision. Dans le comité du cinéma, souvent cité, la décision est collégiale ; c’est seulement en cas de désaccord, ce qui n’arrive quasiment jamais, que je prends la décision. Ce n’est pas parce que l’on participe que l’on décide.



**M. David Assouline, rapporteur.** – Dans ce cas précis, même s’il n’a pas pris la décision de recruter Éric Zemmour, Vincent Bolloré a conseillé de le recruter.

**M. Maxime Saada.** – Il ne nous a pas conseillé de le recruter, mais il a attiré notre attention sur lui. En 2014, Éric Zemmour était sur ITélé – moi je n’étais pas en charge de cela à l’époque, nous avons même eu un procès avec lui ; son émission avec Christophe Barbier et Nicolas Domenach était celle qui marchait le mieux sur ITélé. Elle était même devant BFM à l’époque. Ce n’était donc pas idiot de nous dire de regarder Éric Zemmour. Il fait 20 % d’audience dans l’émission de Laurent Ruquier sur France Télévisions pendant 5 ans et a été pendant dix ans sur Paris Première et RTL. C’est donc une personnalité, un journaliste, qui marche et fonctionne à l’antenne.

De notre point de vue, son recrutement a fonctionné, sachant que nous sommes à la recherche de nouveauté et de différenciation.

**M. Laurent Lafon, président.** – Vincent Bolloré donne-t-il les mêmes conseils sur les autres éditorialistes de CNews ?

**M. Maxime Saada.** – Je ne saurais pas vous dire là comme ça, mais non ce n’est pas une recommandation systématique. Nous parlons d’indépendance des journalistes, or nous avons une rédaction de 120 personnes. Ce sont des journalistes, et non des marionnettes ! Laurence Ferrari, Sonia Mabrouk, Pascal Praud, Christine Kelly sont pour la plupart les rédacteurs en chef de leur émission, en tout cas ils sont les patrons de leur tranche. Ni Vincent Bolloré, ni moi-même, ni personne d’autre n’appelle Pascal Praud ou Laurence Ferrari pour leur dire qui doit être leur invité. Ils sont responsables et ce sont des professionnels rigoureux, qui, de mon point de vue, font parfaitement leur travail.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie pour vos réponses à nos nombreuses questions.

*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 M. François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre**

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous continuons nos travaux avec l’audition de M. François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre, qui a été fondé en 2019 par les fondateurs et les salariés de Mediapart, avec pour mission principale de « *défendre la liberté de l’information, le pluralisme de la presse et l’indépendance du journalisme* ». Pour ce faire, vous soutenez financièrement des médias indépendants.

Le 14 octobre dernier, vous avez lancé sur Internet un appel visant à développer l’écosystème de la presse indépendante. Le 7 décembre, vous avez publié sur votre site un article intitulé « *Concentration des médias : l’urgence d’agir* ».

Nous sommes légitimement intéressés, à la fois par votre constat des risques éventuels liés aux concentrations, mais également par vos propositions d’évolution. Je vous propose dix minutes de temps de parole, avant de passer à un temps de questions-réponses, pour compléter votre propos liminaire.

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, de nous indiquer vos éventuels liens d'intérêts ou conflits d'intérêts en relation avec l'objet de la commission d'enquête.

Je vous invite, monsieur Bonnet, à prêter serment de dire toute la vérité et rien que la vérité, en levant la main droite et en disant : « *Je le jure* ».

**M. François Bonnet, président du Fonds pour une presse libre.** – Je le jure.

**M. Laurent Lafon, président.** – Je vous remercie et vous donne la parole pour dix minutes.

**M. François Bonnet.** – Mesdames et messieurs les sénateurs, merci pour cette invitation. Merci d'accepter d'entendre le Fonds pour une presse libre, ses analyses et ses propositions. Ce propos liminaire va vous sembler peut-être un peu général, mais il vise d'abord à expliquer pourquoi nous avons décidé de créer ce Fonds, dont la mission première, reconnue d'intérêt général, est d'aider à la liberté et au pluralisme de l'information.

Nous avons fait un constat qui, aujourd'hui, est largement partagé dans le monde de la presse indépendante : il y a bel et bien dans notre pays une crise d'indépendance des médias. Cette crise détruit progressivement le droit des citoyennes et des citoyens à une information libre, pluraliste et de qualité. Puisque votre commission est chargée d'évaluer les effets d'une concentration sur la qualité de notre vie démocratique, je souhaiterais insister dans ce préambule sur un point peut-être peu évoqué devant vous.

Il y a bien sûr, dans ce pays, des médias de qualité. Il y a de grands journaux, de très bons journalistes et un service public puissant. Mais ce qui me frappe – et je suis journaliste depuis 41 ans – c'est, de manière générale, la médiocrité de l'information dans notre pays. Je veux m'arrêter une minute là-dessus, parce que la demande d'information n'a jamais été aussi forte avec la révolution numérique, et tant mieux. Il faut s'en féliciter. C'est formidable. Or l'offre globale d'information, elle, n'a jamais été aussi faible. Pourquoi ? Parce que l'information reste très conformiste, redondante, mal hiérarchisée, trop institutionnelle et pas assez à l'écoute de notre société. Tout le monde copie tout le monde. C'est une information souvent sans qualité, sans plus-value, une information *low cost* produite par des journalistes précarisés. Les chaînes d'information, malheureusement, sont devenues trop souvent des chaînes de bavardage, quand elles ne sont pas simplement des vecteurs de propagande pour l'extrême droite et ses *fake news*. J'en arrive à la presse écrite, sur laquelle je vais concentrer mon propos, car c'est ce que je connais le mieux, ayant toujours travaillé dans la presse écrite. A quoi assiste-t-on ? Les réseaux de correspondants à l'étranger ont généralement été réduits, à peu près dans tous les titres, voire liquidés. Dès lors, le récit et la compréhension du monde sont sous-traités à des pigistes mal payés ou aux agences de presse.

L'information économique publiée dans la presse générale reste très largement indigne, tant elle est insuffisante. Celle sur le monde du travail est quasi-inexistante. Le

photojournalisme a été broyé. Le reportage et l'enquête sont de plus en plus rares. Quant à l'information locale, un énorme enjeu dans notre pays, elle a été pratiquement mise à genoux par les différents services de communication des collectivités locales. Ce constat est assez douloureux, surtout pour moi, journaliste, mais nous avons l'un des systèmes d'information les plus médiocres en Europe, si on accepte de se comparer à nos voisins européens de taille semblable. Vous avez auditionné hier le patron du groupe Bertelsmann. Regardez la puissance et la qualité de la presse allemande. Regardez la diversité et le dynamisme de la presse espagnole. Regardez la vivacité et l'inventivité de la presse britannique.

Notre presse est en retard et cela présente deux conséquences. La première, c'est un débat public qui apparaît largement hors sol et déconnecté pour le plus grand nombre, où peuvent s'installer – depuis des mois – les diatribes racistes d'un polémiste multi-condamné, devenu candidat à la présidentielle. Le second effet majeur est un décrochage violent entre nos publics, les citoyennes et les citoyens de ce pays, et les médias. Cette défiance, qui ne cesse de s'amplifier, nous devons la saisir à bras le corps et agir. Il y a urgence à agir.

Alors, pourquoi autant de « mal-info » ? Vous avez parlé de concentration, parfois d'hyperconcentration ou de concentration accélérée. J'insisterai pour ma part sur la structure de propriété des médias. En effet, la révolution intervenue ces quinze dernières années est bien la prise de contrôle de l'essentiel du système médiatique privé par des hommes d'affaires, dont les intérêts ne sont pas dans les métiers de l'information – cela a été très largement dit – mais dans l'armement, le BTP, le luxe, la téléphonie, la finance et la banque. Ces industriels ne connaissent pas ces métiers de l'information. Ils achètent de la protection et de l'influence. Ils ne pensent pas en termes de développement, de prise de risque ou d'innovation.

Je pose simplement la question : où sont leurs innovations ? Qu'ont-ils donc créé depuis quinze ans ? Rien. Ils ont détruit de la valeur. Ils ont fait des plans sociaux. Ils ont accumulé les pertes. Ils ont raté la révolution numérique. Ils se sont gardé d'investir, pour mieux ouvrir le robinet des aides publiques, qui représentent aujourd'hui une part de plus en plus importante de leur chiffre d'affaires.

Ce n'est pas chez eux que s'invente le futur et se reconstruisent le journalisme et la relation avec nos publics. C'est dans cette galaxie, qui est extrêmement diverse, avec des modèles très différents, des situations financières également radicalement différentes, galaxie qui compte plusieurs centaines de médias indépendants que tentent de s'inventer de nouvelles choses. Je ferai simplement une liste très rapide. Qui a inventé le modèle d'abonnements à des journaux numériques ? Deux titres indépendants, Arrêt sur images et Mediapart, deux titres qui sont bénéficiaires depuis des années, qui ont refusé des aides publiques, qui ont refusé la publicité et qui ne cessent d'investir dans des contenus.

Qui a inventé la radio numérique, de nouveaux modes de récit audio et les fameux podcasts, qui ont aujourd'hui un succès considérable ? C'est d'abord le service public, avec Arte Radio et France Culture en particulier, et ça a été relayé par une multitude de sites indépendants, qui ont installé ces nouveaux formats.

Qui a reconstruit le lien avec les lecteurs, nos publics ? Je précise que nous vivons d'eux, grâce au participatif. Ce sont les titres indépendants. Qui a relancé un journalisme offensif d'enquête, qui était largement étouffé dans les médias classiques ? On peut parler de Mediapart, qui a été suivi par beaucoup d'autres, aujourd'hui Disclose, StreetPress, Médiacités et Blast. Qui invente de nouveaux formats vidéo, quand on a les moyens de les

produire ? Ça se passe dans la presse indépendante. Qui bouscule les vieux monopoles construits par les quotidiens régionaux et renouvelle l'information locale ? C'est Marsactu à Marseille, site d'information qui est aujourd'hui bénéficiaire. C'est Médiacités à Lille, Lyon, Nantes et Toulouse. C'est Le Poulpe à Rouen et en Normandie. Enfin, et je m'arrêterai là pour cette liste : qui explore de nouveaux champs d'informations ? C'est Reporterre, sur les nouvelles questions écologiques, c'est Basta sur l'international et les nouvelles luttes sociales, c'est Orient XXI sur une nouvelle lecture et de nouvelles analyses du Proche-Orient et du Moyen-Orient, c'est La Déferlante qui explicite et enquête sur les nouveaux féminismes post-Me Too et c'est, enfin, Splann, qui travaille beaucoup sur les dégâts de l'agro-industrie en Bretagne. Je pourrai citer bien d'autres titres encore.

Cette presse indépendante, c'est aujourd'hui un laboratoire. C'est là que ça se passe. C'est un aiguillon. Ce n'est pas une presse marginale, une presse alternative ou une presse militante. C'est une presse qui, chaque jour, compte des millions de lecteurs, d'auditeurs et de spectateurs. Pas à pas, elle tente de construire, dans d'énormes difficultés - on y reviendra sans doute -, un nouvel écosystème d'information.

Je terminerai sur un point. Cette presse est, de fait, interdite bancaire. Elle n'a pas accès au crédit des différents établissements financiers. Elle le fait en étant massivement discriminée dans l'attribution des aides publiques. Elle le fait dans une concurrence déloyale et faussée par les médias de nos hommes d'affaires qui, après avoir accaparé des aides publiques pour en faire une rente, sont en train d'organiser une autre rente, privée cette fois, par des accords secrets avec les Gafam. Le rapport très intéressant qui vient d'être publié par la Mission d'information de l'Assemblée nationale sur les droits voisins le montre bien.

C'est dans ce contexte que le Fonds pour une presse libre a été créé. C'est une très petite structure. On ne prétend pas bouleverser le paysage. Nous existons depuis deux ans et avons peu de moyens. Nous sommes là pour aider ces titres indépendants, en les finançant, en finançant des projets éditoriaux innovants, en finançant des développements techniques, en aidant de manière financière mais aussi par des conseils à construire, si possible, des modèles économiques pérennes. Bref, nous les aidons à remettre le journalisme debout, là où il doit être, c'est-à-dire au service de nos publics, au service de nos concitoyennes et de nos concitoyens. Je vous remercie de m'avoir écouté et répondrai avec grand plaisir à toutes ces questions.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Merci de votre exposé et d'avoir développé votre point de vue sur le sujet qui nous occupe, les concentrations, la situation de la presse et du journalisme, la qualité de l'information, la confiance dans l'information et les enjeux démocratiques associés.

Vous n'avez pas pu développer ce qu'est votre Fonds. Quelles sont les sources de financement du Fonds ? Comment envisagez-vous de développer votre Fonds, y compris par de nouvelles sources ? Dans quelle direction lancez-vous vos recherches (abonnements, aides publiques, autres contributions publiques ou privées, etc.) ?

Quels sont vos critères d'investissement dans les différents projets ? Comment les sélectionnez-vous ? Vous limitez-vous à la presse en ligne ? Avez-vous un angle éditorial ou un parti-pris de la façon d'éditorialiser ? Est-ce le journalisme d'investigation, qui est très présent ? Pouvez-vous nous préciser ces points ?

Enfin, pouvez-vous nous préciser aussi quelles sont les principales participations de votre Fonds ? Dans quels médias ?

**M. François Bonnet.** – Merci pour ces questions, qui me permettront d’entrer dans le détail. Le Fonds pour une presse libre est un fonds de dotation, une structure à but non lucratif reconnue d’intérêt général et régie par la loi de 2008 sur la modernisation de l’économie.

Nos sources de financement ne peuvent pas être publiques. La loi l’interdit. Nous nous sommes renseignés auprès de la préfecture, car nous devons dialoguer avec elle et lui rendre compte. Nous avons demandé si nous pouvions accéder à des fonds européens publics, pour les grands appels d’offres lancés par exemple par la DG Communication, à Bruxelles. Cela nous est interdit. Nous fonctionnons exclusivement sur des donations privées.

A ce jour, nous avons collecté environ 400 000 euros en deux ans. Cette somme n’est pas énorme mais reste conséquente. Elle repose essentiellement sur des dons privés. Par souci de transparence vis-à-vis de notre public, nous avons décidé de publier l’identité de tous les donateurs supérieurs à 5 000 euros. Cette information figure dans notre rapport d’activité annuel, qui est rendu public, sur notre site. Ces donateurs sont toutes les personnes intéressées par les questions de liberté de la presse.

Les sources de financement sont donc des sources privées. Nous avons lancé par exemple une collecte participative et citoyenne sur la plate-forme de collecte KissKissBankBank à la fin du mois d’octobre, qui nous a permis de collecter 160 000 euros. Vous pouvez alors voir combien la question est sensible. Un peu plus de 2 500 personnes ont participé à cette collecte, pour des dons allant de 5 à 2 000, 3 000 ou 4 000 euros. Toutes les situations possibles se mêlent. Quand ils nous soutiennent, les internautes nous envoient des messages. C’est l’occasion de mesurer combien est grande la défiance et la méfiance, voire le rejet du système médiatique dominant, qui est considéré comme corrompu ou plutôt abîmé, du fait de ses liens de dépendance avec des grands groupes industriels.

C’est ainsi que nous fonctionnons. Nous tenterons évidemment d’accroître ces financements et de les diversifier, en faisant appel à d’autres fondations, comme des fondations européennes, qui sont très sensibilisées sur les questions de liberté de la presse et de développement d’une presse indépendante.

Notre budget atteint environ 300 000 euros depuis deux ans. Il nous permet d’accorder chaque année un peu plus de 200 000 euros à des médias indépendants, via des appels à projets. Nous avons aussi des frais de fonctionnement. Nous comptons une seule employée à temps plein, notre directrice exécutive, Charlotte Clavreul, ici présente. Les autres participants au Fonds sont bénévoles, ce à quoi nous oblige d’ailleurs la loi.

Vous m’interrogez par ailleurs sur les critères d’investissement ou d’attribution des subventions. Outre le Conseil d’administration du Fonds, la loi nous oblige à constituer un Conseil stratégique. Il est chargé d’évaluer les investissements réalisés par le Fonds. Nous avons tenu à ce que ce Conseil stratégique regroupe des professionnels expérimentés, entrepreneurs de presse comme Maurice Botbol, directeur d’Indigo Publications, Edmond Espanel, directeur général de Brief.me ou Karen Bastien, cofondatrice de l’agence web WeDoData. Nous y avons associé des universitaires et des chercheurs, comme Valérie Jeanne-Perrier, qui dirige l’École de journalisme du CELSA, ou Nikos Smyrniaios, universitaire spécialisé sur les questions de presse à l’Université de Toulouse. S’y ajoutent des

journalistes professionnels pointus, comme Lisa Castelly, journaliste et actionnaire associée de Marsactu, et Audrey Bree-Williamson, qui est une spécialiste de projets techniques fort complexes comme les développements d'applications et qui est salariée de Mediapart.

Nous nous inscrivons donc dans une diversité de savoirs professionnels et d'appartenance à des médias indépendants. Ce sont eux qui décident, évidemment après discussion. Nous ne débattons pas de priorités données à l'investigation, à des colorations éditoriales ou à certains engagements. Notre ambition, avec le peu d'argent que nous avons (qui peut tout de même servir à franchir certaines marches), est d'aider des titres très fragiles à passer un cap dans la construction de leur modèle éditorial. Ainsi, nous avons soutenu le projet d'un tout jeune site d'information, très brillant, mais qui n'a aucun moyen. Nous l'avons soutenu – ça peut paraître ridicule – à hauteur de 17 000 ou 18 000 euros, simplement pour bâtir une *newsletter* efficace permettant de faire l'aller-retour avec ses lecteurs et abonnés, grâce au branchement d'un outil marketing permettant de les avertir. C'est avec des petites solutions de ce genre qu'il est possible de fidéliser un lectorat et de gagner 500 ou 600 abonnés, ce qui est déjà un cap important.

Nous avons également aidé Orient XXI, site exceptionnel d'information, de reportage et d'analyse sur les sociétés proche et moyen-orientales. Ce site, publié en français et en arabe, a voulu développer une traduction italienne, car il s'agit d'un marché important. Nous les avons aidés pour développer l'organisation de leur traduction.

Nous avons de surcroît aidé la Revue Far Ouest, site d'information régionale en Nouvelle-Aquitaine, qui tenait à éditer un *mook*, c'est-à-dire un beau produit papier, deux fois par an, pour les faire connaître d'un public différent. Ce premier *mook* a très bien marché. Il leur a apporté du chiffre d'affaires, de la notoriété et un nouveau public.

Radio Parleur est le dernier exemple que je souhaite évoquer. Ce site produit essentiellement de l'audio, sous forme de podcasts. Il a nourri un projet sur les nouvelles dynamiques dans notre société, pas seulement les mobilisations sociales, mais aussi des sujets plus divers. Ils avaient besoin d'un budget pour mettre en place une base technique améliorée et payer correctement leurs journalistes. Nous avons soutenu ce projet.

Actuellement, un appel d'offres de 100 000 euros est en cours, via un appel à projets. La clôture des candidatures se situe au 25 février. Nous n'avons pas proposé uniquement de la subvention, mais une mécanique d'avance remboursable, ce qui permet de débloquer des sommes plus importantes, jusqu'à 50 000 euros. Comme ils n'ont pas accès au crédit bancaire et que les procédures des aides publiques sont extrêmement lourdes, l'avance remboursable permet de disposer de deux ans de franchise complète, sans avoir à apporter de garantie. Quand le projet le mérite, l'acteur dispose de quelques années pour travailler, puis le Fonds récupère l'argent pour le réinvestir dans d'autres projets. L'enjeu n'est pas de se soucier du positionnement ou de l'engagement politique, mais de construire du journalisme pérenne. C'est une grande ambition, que nous ne pourrions pas mener complètement avec nos moyens. En tout cas, cela permet de bénéficier d'une respiration de deux ans. Sept médias ont déjà été soutenus. Ce nouvel appel d'offres permettra d'en soutenir encore trois ou quatre. Nous sommes donc satisfaits, même si l'échelle reste petite.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Face aux médias dominants, vous cherchez à encourager une presse indépendante. L'ensemble de la presse qui dispose de gros moyens est-elle non indépendante ? Pouvez-vous préciser votre pensée ? Vous avez évoqué les grands groupes qui ne sont pas des groupes de médias. Vous avez de surcroît valorisé certains grands

groupes, en Allemagne ou ailleurs, parce qu'ils sont concentrés et à l'origine de groupes de médias. S'agit-il des dominantes ? L'indépendance est-elle liée à la puissance ou au lien avec des activités industrielles ?

**M. François Bonnet.** – L'indépendance est simple à définir. Nous avons retenu la définition donnée dans ses statuts par le Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (Spiil). Une entreprise indépendante est une entreprise au service d'elle-même et non d'intérêts industriels, commerciaux ou politiques tiers. Un média peut être contrôlé par son équipe ou par divers actionnaires. Il faut alors que les actionnaires ne soient pas en conflits d'intérêts avec la société éditrice de ces médias.

La question est la même pour les associations. Il faut s'assurer qu'elles disposent de sources de financement suffisamment diversifiées pour ne pas dépendre d'une fondation, d'une entreprise ou d'une collectivité locale. Là aussi, les responsables ne doivent pas être en situation de conflit d'intérêts.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Au fond, qu'entendez-vous par l'expression « les médias dominants » ?

**M. François Bonnet.** – Je resterai sur la presse écrite, car je suis bien moins spécialiste de l'audiovisuel.

Aujourd'hui, l'essentiel du service médiatique privé est tenu par cette petite dizaine d'hommes d'affaires, sachant que nous assistons actuellement à de nouveaux phénomènes de concentration, avec la reprise du groupe Lagardère. Vous auditionnerez d'ailleurs cet après-midi M. Matthieu Pigasse, qui vient de vendre une partie de ses parts à Xavier Niel. La concentration se poursuit.

Le problème est là. Un quotidien économique appartient à la plus grande fortune française, qui est la troisième fortune mondiale. Comment un journaliste des *Echos* peut-il traiter le groupe Carrefour, dont Bernard Arnault est un actionnaire-clé ? Qu'en est-il de LVMH ? Quand une grande ONG, relayée par de nombreuses publications, a explicité la stratégie d'optimisation fiscale du groupe LVMH *via* une centaine de filiales *offshore*, comment *Les Echos* pouvaient-ils intervenir ? C'est ingérable.

Comment font nos confrères du *Figaro* pour couvrir les aventures du groupe Dassault ? C'est impossible. J'échangeai récemment avec un collègue du *Figaro*. Il a confirmé qu'il existe une ligne rouge, ajoutant que l'équipe sait que l'information finira par sortir dans les autres journaux. Dès lors, le scandale de corruption présumé autour de la vente de Rafales en Inde, qui a valu l'ouverture d'une enquête du Parquet national financier, qui fait les gros titres de la presse indienne et qui déstabilise même le gouvernement Modi n'a pas occasionné une ligne dans le *Figaro*. Il en a été de même des aventures de Serge Dassault à Corbeil-Essonnes ou des achats de votes. Pas une ligne. *Le Figaro* est un journal de qualité, mais tout lecteur de ce titre doit se rappeler en permanence que certains sujets ne seront pas traités. Ce n'est pas possible de fonctionner ainsi.

Les médias dominants, ce sont donc ces médias qui dominent le marché, par leur puissance, leur diffusion et leurs ventes, mais qui posent un énorme problème sur les questions d'indépendance. La rupture de confiance intervenue avec le public est largement due à ces sujets.

Je pense qu'il y a pourtant des choses simples à faire pour reconstruire la relation avec les publics. C'est impossible de rester dans cette situation.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Que pensez-vous qu'il faille faire ? Vous participez au mouvement qui s'interroge sur le statut juridique des rédactions ou pose la question des trafics d'influence, autour du collectif *Informer n'est pas un délit*. Je tente pour ma part de proposer une réponse à cette question sur le plan législatif depuis 2008, sur le fait de posséder des médias quand on vit de la commande publique, ce qui pose néanmoins le problème – la loi n'étant pas rétroactive – que les nouveaux entrants peuvent être étouffés.

Quelles sont les deux ou trois mesures phares que vous préconiseriez pour remédier à ces maux des médias et de la presse française ?

**M. François Bonnet.** – Certaines mesures simples permettraient de reconstruire le lien avec les acteurs, en précisant qui est qui et qui fait quoi. La transparence n'est à ce jour pas respectée. Certains points de la loi ne sont pas respectés par les médias.

En premier lieu, la liste des actionnaires, pas uniquement les actionnaires directs mais aussi les actionnaires de deuxième ou de troisième rang, devrait être publiée. Vous l'avez évoqué avec Nicolas Beytout. Or il n'est tout simplement pas possible de comprendre qui est actionnaire de *L'Opinion*. La structure montée par *L'Opinion* ne permet pas aux lecteurs de comprendre qui sont les vrais propriétaires, qui figurent au deuxième ou au troisième rang.

Il faudrait aussi publier les pactes d'actionnaires. Vous auditionnez justement M. Pigasse aujourd'hui. Or le pacte d'actionnaires qui unit les trois actionnaires du Monde Libre, la structure qui contrôle *Le Monde* (Matthieu Pigasse, Xavier Niel et l'ayant-droit de Pierre Bergé), est inconnu. Nous ignorons comment cela fonctionne et la Société des rédacteurs du *Monde* l'ignore.

Il faudrait de surcroît que les comptes des différents médias soient publiés. C'est une obligation légale qui n'est pas respectée, alors que ces titres touchent de l'argent public. De plus, il ne faut pas se limiter aux comptes consolidés mais fournir tous les comptes, titre par titre.

Je ne cherche pas à accabler *Le Monde*, où j'ai travaillé douze ans, mais il reste que vous ne trouverez que les comptes consolidés du groupe, pas ceux du quotidien.

Il faut aussi clarifier la question de l'argent public. Il faudrait publier le détail des aides publiques, par titre et par groupe. Le ministère de la culture s'y montre particulièrement réticent. Deux députées s'en sont plaint lors d'une mission d'information flash. Le ministère ne les a pas fournis à ces deux parlementaires.

Ensuite, et c'est là un enjeu pour l'information locale, il faut publier les aides et subventions accordées par les collectivités locales aux médias locaux et régionaux. Les appels lancés par Marsactu et Médiacités sont très intéressants. Quand Marsactu a enquêté sur les aventures de Karine Le Marchand, ambassadrice de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le président de la région, Renaud Muselier, a confirmé l'existence d'accords avec le journal *La Provence*. Or ces accords sont secrets. De l'argent public est donc versé, par des subventions directes, de la publicité institutionnelle ou des appels d'offres de marchés publics,



et il faudrait vraiment faire le ménage. Ce serait déjà une étape importante pour savoir qui est qui et qui fait quoi.

En outre, second volet, j'en appelle au renforcement des droits des journalistes, la loi « Bloche » de 2016 s'étant avérée assez insuffisante. Dans notre profession, tout un chacun reconnaît la nécessité de doter les sociétés de journalistes d'un vrai statut juridique, notamment pour pouvoir agir en justice.

Des propositions vous ont été soumises, entre autres par Nicolas Vescovacci du collectif *Informers n'est pas un délit*, pour créer deux délits, un délit de trafic d'influence et un délit de censure, car il est souvent question d'autocensure, mais la censure existe. Elle est même assez fréquente, les journaux étant organisés assez verticalement. C'est aux rédacteurs en chef qu'il appartient de décider si un sujet passe ou non, s'il s'inscrit dans la ligne éditoriale et s'il correspond au projet.

Nous demandons de plus des droits sur la nomination et la révocation des responsables de rédaction. Comme c'est généralement le cas en Allemagne, des journalistes devraient être présents aux conseils d'administration.

De plus, et nous le faisons dans les titres que nous aidons, nous demandons, comme le Spiil, d'annexer aux contrats de travail des journalistes la charte de Munich, charte internationale, qui date de 1971. Il s'agit tout de même du texte fondamental de notre métier, de sa déontologie et ses pratiques professionnelles.

Enfin, il faut cesser d'amender le système des aides publiques à la presse. Il faut le renverser, le remettre sur ses pieds, et il faut introduire dans les critères d'attribution de ces aides le critère de l'indépendance des médias. Les aides publiques ne devraient pas financer les journaux des milliardaires.

**M. Michel Laugier.** – Quels sont les contrôles que vous exercez après avoir apporté un financement ? En outre, ce que vous faites n'est-il pas le début d'une concentration ?

Vous avez évoqué les aides publiques. Comment voyez-vous les choses aujourd'hui ?

Vous êtes assez critiques concernant le niveau de l'information en France, que vous estimez médiocre. Quel regard portez-vous sur les journalistes de l'AFP ?

Dans votre Fonds se trouve la directrice d'une école de journaliste. La médiocrité commence-t-elle avec la formation des journalistes ?

Enfin, vous avez indiqué que vous n'aviez pas de vision politique. Si Zemmour créait un support, l'aideriez-vous ?

**M. François Bonnet.** – Si Eric Zemmour présentait un projet qui ne violerait pas la loi par son projet éditorial et qui n'ouvrirait pas à la voie à des condamnations à répétition pour haine raciale, nous pourrions le soutenir. S'il affichait un vrai modèle économique, une structure de capital transparente et indépendante, sans conflit d'intérêts, nous examinerions ce projet, comme toute candidature.

Pour tout vous dire, nous avons aidé des titres sans coloration politique, ou dont on peut penser qu'ils partagent plutôt des valeurs de gauche. J'attends encore à ce jour de recevoir des candidatures de sites d'information ayant une coloration de droite. Je les attends. Nous nous heurtons à l'état des lieux de la situation française. Prenons Atlantico. Ses actionnaires ou ses conditions de travail ne sont pas connus. Or nous restons tenus par nos statuts, que nous n'avons pas rédigés seuls. En créant le Fonds pour une presse libre, nous avons dû négocier avec l'administration fiscale, car les dons qui nous sont faits donnent droit à une déduction fiscale. Il est donc normal que l'administration fiscale se soucie du fonctionnement et de la gouvernance de ce Fonds. Ainsi, ce Fonds de dotation a interdiction d'aider Mediapart avec des dons qu'il percevrait, société commerciale qu'il contrôle à 100 %. Il ne serait pas acceptable de financer une société commerciale avec des dons défiscalisés. C'est un point important, car le Fonds de dotation créé par SFR, qui contrôle et finance *Libération*, sera très bientôt concerné. Si c'est un moyen pour SFR de défiscaliser l'argent investi dans *Libération*, je pense que c'est un problème.

Vous m'interrogez sur le contrôle qui est effectué sur les financements. Nous menons effectivement un contrôle. Nous recevons des retours, même si nos financements sont limités. Comme le demandent beaucoup les médias jeunes, nous proposons aussi un suivi, car nous sommes une équipe de professionnels expérimentés, qui ont commis des erreurs classiques. Nous pouvons aider ces jeunes médias à les éviter. Même s'il ne s'agit pas de créer un groupe de presse ou une concentration, nous n'excluons pas des prises de participation au capital. Cela ne s'est pas encore produit, mais il pourrait y en avoir. Ces participations resteraient minoritaires, sans doute pas au-delà de 10 %. Un véritable accompagnement serait alors organisé. En outre, ces médias pourraient faire des subventions ou des investissements du Fonds pour une presse libre un label de professionnalisme et de qualité. D'autres investisseurs seraient alors rassurés par ces subventions ou ces aides.

Vous m'interrogez de surcroît sur la formation des journalistes. Le débat sur la qualité de leur formation est éternel. N'oublions pas que ce métier reste accessible à des personnes qui ne sont pas passées par une école de journalisme, dont certains journalistes brillantissimes. Je ne me sens pas de m'exprimer à ce sujet.

Vous faites peut-être allusion à Eric Zemmour, qui a qualifié des écoles de journalisme « d'écoles d'idéologie Mediapart ». Pour ma part, j'ai tendance à penser que le recrutement des étudiants est socialement trop homogène et que leur formation est parfois trop tranquille et conformiste. Je n'irai pas plus loin dans les critiques. Je suis moi-même passé par le Centre de formation des journalistes de Paris, qui est une très bonne formation et un tremplin pour des personnes n'ayant aucun réseau. Je ne serais pas devenu journaliste sans le CNJ.

Vous m'interrogez enfin sur le travail de l'AFP. C'est l'une des deux grandes agences de presse mondiales. Nous échangeons régulièrement avec cette agence. Nous avons parfois des désaccords. On ne peut pas dire que c'est une agence faible.

**Mme Monique de Marco.** – Je vous ai trouvé sévère sur la médiocrité de l'information en France ou sur la sous-traitance des journalistes. A vos yeux, seuls les journalistes de la presse indépendante sont intéressants. Pouvez-vous nuancer vos propos ?

Vous avez évoqué les fonds d'aide à la presse. LVMH, *Les Echos* et *Le Parisien* touchent 25 % des aides à la presse. De quelle manière faudrait-il réformer ces aides ?

**M. François Bonnet.** – Vous avez trouvé mon propos préliminaire violent et caricatural. J’ai longuement réfléchi et j’ai choisi de tenir ces propos, que je ne modérerai pas. En tant que grand lecteur de la presse étrangère, je suis ébahi par le manque de création ou d’innovation des médias appartenant à des grandes fortunes. C’est de l’immobilisme. C’est impossible, au temps de la révolution numérique, d’avoir raté tant et d’avoir fait si peu. C’est impossible de laisser se creuser un tel écart entre les lecteurs, la population et le système des médias. Tous en souffrent. Dans les manifestations, on entend désormais des slogans comme : « *tout le monde déteste les médias* ». Récemment, des collègues professionnels de l’AFP ont été sortis d’une manifestation. Ce n’est pas anodin. Ces symptômes ne se limitent pas à quelques fous furieux dans une manifestation. J’ai fait beaucoup de reportages sur les gilets jaunes. La fracture est grave. Il est impossible d’évoquer les groupes Facebook ou les bulles informationnelles et de laisser le système médiatique en l’état, sans critique. Il faut l’interroger et comprendre pourquoi nos publics se méfient.

En tant que journaliste, j’entends beaucoup de choses sur mon métier. On peut avoir envie de se cacher, mais je pense qu’il faut faire attention à cette rupture. Nous nous y sommes habitués. Le fameux baromètre de *La Croix* nous indique que la confiance dans l’information et le journalisme diminue. Il ne faut pas s’y habituer. C’est le principal reproche que je ferais à ces journaux dominants ou à la presse régionale.

Le patron du groupe EBRA affirme avoir sauvé ses journaux, mais il ne le dit pas en tenant les propos qu’il a tenus au *Figaro* en novembre, c’est-à-dire au prix de 900 départs et de grandes fusions entre les rédactions.

Je suis lecteur depuis 45 ans du *Dauphiné Libéré*. Comment seulement prétendre vendre ce journal ? C’est désespérant, y compris en termes d’information locale. Les contenus sont terriblement appauvris. Je ne mets pas en cause ici mes collègues journalistes, qui souffrent. Sachez que les fondateurs du Poulpe sont deux anciens journalistes de *Paris-Normandie* qui n’en pouvaient plus.

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – J’ai trouvé votre propos liminaire assez pertinent, autour de l’économie de l’attention.

Vous recherchez un journalisme pérenne et non orienté. Or vous n’avez stigmatisé que l’extrême-droite, comme si le pays tournait autour de M. Zemmour, sans rien dire de l’extrême gauche, qui est à mon sens tout aussi dangereuse.

Qui est à même de juger du pluralisme ? Comment jugez-vous les trajectoires diverses d’Edwy Plenel, d’Eric Fottorino et de Nicolas Beytout ? Ne présentent-ils pas à eux seuls la preuve d’un certain pluralisme dans notre pays ?

**M. François Bonnet.** – En tant que journaliste et président du Fonds pour une presse libre, je tiens à rappeler la maladie française qui confond le journalisme et la politique. En France, on considère que le summum du journalisme consiste à être éditorialiste, alors qu’aux Etats-Unis, le summum du métier consiste à être enquêteur.

J’ai travaillé avec des médias ayant des projets éditoriaux et j’essaie que ces projets se réalisent et prospèrent.

Comment gérer du pluralisme ? Il faut tomber d’accord sur une définition de ce qu’est la presse indépendante. Je vous ai cité la définition un peu longue donnée par le Spiil.

On sait bien qu'il ne peut y avoir de délibération démocratique de qualité sans qu'elle soit fondée sur une information indépendante. Dès lors, la messe est dite.

Pour poursuivre ma réponse, je citerai une phrase que j'apprécie de Pulitzer, celui qui a donné son nom au fameux prix journalistique : « *Le vrai journalisme doit rester toujours dévoué au bien public et être toujours radicalement indépendant. Le vrai journalisme, c'est une information minutieuse, qui se battra pour le progrès et la réforme, ne tolérera jamais l'injustice ou la corruption et combattra toujours les démagogues.* »

J'aime cette phrase, qui résonne étrangement dans le contexte français actuel. Faisons le pari qu'aucun de nos hommes d'affaires qui contrôlent les médias actuellement ne signerait cette phrase. C'est problématique.

Je n'ai pas répondu à Mme de Marco sur la réforme des aides publiques. Un important travail a été fait. Je vous renvoie ici aux propositions du Spiil. La puissance publique n'a pas pour mission d'assurer une rente à un monde mort ou finissant, mais d'aider à l'émergence de secteurs qui créent de la valeur. Or il apparaît une possibilité, en revoyant et réorientant le système d'aides publiques vers la presse indépendante, de créer de la richesse, des emplois et un autre écosystème de la presse.

Certaines choses ont été faites (bourse à l'émergence, recherche du pluralisme, etc.), mais le déséquilibre perdure. Médiacités m'indique qu'il leur manque 250 000 euros pour pérenniser leur modèle économique et être à l'équilibre. Or 12 millions d'euros d'aides publiques sont versés au *Parisien/Aujourd'hui*, 1,8 million d'euros est allé au *JDD*, 5,2 millions d'euros au *Monde*, 5,7 millions d'euros au *Figaro*, 5,9 millions d'euros à *Libération* et 2 millions d'euros à *L'Opinion*. Que fait la puissance publique ? Il faut renverser le système et le remettre sur ses pieds.

Comme il est question de qualité du débat public et de recréer la confiance avec les citoyens, je pense qu'il faudrait introduire l'indépendance effective des médias comme critère. Ce serait extrêmement fécond.

Par ailleurs, la puissance publique doit faire des choix stratégiques. Il faudrait se tourner vers le Haut-Commissaire au Plan. L'Etat n'a pas pour mission de tenir vivant un système dont de larges parties sont mortes. N'ayons pas peur de le dire. Il faut savoir changer.

Tous ces gros éditeurs ont expliqué qu'ils vivaient une crise sans précédent. Or il était déjà question de la crise extrêmement grave de la presse française dans un rapport parlementaire très intéressant datant des années 1960. Cette crise ne peut plus être évoquée pour justifier la reconduction d'un système d'aides sur des critères obsolètes, obscurs et inefficaces.

Le critère de l'indépendance est une bonne piste de réforme des aides à la presse.

**M. David Assouline, rapporteur.** – Revenons peut-être à Albert Camus, auteur qui fait sans doute consensus par sa force. Dans son Manifeste pour un journalisme libre, il indique : « *Un journal indépendant donne l'origine de ses informations, aide le public à les évaluer, répudie le bourrage de crâne, supprime les invectives, pallie par des commentaires l'uniformisation des informations et, en bref, sert la vérité dans la mesure humaine de ses forces.* »

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Le Fonds que vous présidez a vocation à aider la presse indépendante à se développer. Il est ainsi possible de vous soumettre des projets, que votre Fonds peut subventionner, voire entrer au capital.

Pour être éligible, l'entreprise éditrice doit être indépendante, concept qui est pour le moins difficile à concrétiser. Ainsi, selon vos dires, vous avez fait le choix de considérer une entreprise de presse comme indépendante lorsque la majorité de son capital est détenue par des personnes physiques ou morales, mais dont l'activité principale se situe dans les médias.

Or, pour n'en citer qu'un seul, le groupe Bolloré se détache progressivement d'une partie de ses activités pour se concentrer sur les médias, que Vincent Bolloré considère comme le secteur le plus lucratif après le luxe.

Cela pourrait-il vous amener à adapter votre conception de l'indépendance ?  
Merci de votre réponse.

**M. François Bonnet.** – La définition de l'indépendance que j'ai donnée reste très partagée dans notre profession. C'est bien pour cela que je l'ai reprise, le Spiil restant le principal syndicat de notre secteur par le nombre de ses adhérents (plus de 250 adhérents). Nous verrons comment le groupe Bolloré évolue et s'il se détache véritablement de ses nombreuses activités en Afrique. Pour l'instant, il est ce qu'il est.

J'ai procédé à une vérification des chiffres relatifs au groupe Bouygues. TF1 représente 2 milliards d'euros de chiffre d'affaires, Bouygues Télécom 6,5 milliards d'euros et leur activité de BTP 26 milliards d'euros. Dès lors, les médias représentent 2 des 30 milliards d'euros de leur chiffre d'affaires. Le même calcul pourrait être fait concernant le groupe Bolloré.

Comparons avec la situation en Allemagne, au Royaume-Uni et très largement aux Etats-Unis. Dans ces pays, l'activité média et de production d'information des grands groupes de médias est le cœur de métier. Les structures de propriété existant dans les grands groupes français sont atypiques. C'est un constat simple et nous sommes tout à fait d'accord au sein de la profession sur la définition d'un média indépendant. Vous avez cité un média contrôlé par un seul actionnaire. Des sociétés commerciales peuvent tout à fait être contrôlées par un seul actionnaire, dont le métier est exclusivement l'information. Prenez l'exemple d'*Epsilon*, nouvelle revue scientifique lancée après la crise qu'a connu le titre *Science & Vie*. Son seul actionnaire se concentre sur la presse. Le principal problème est donc d'abord le conflit d'intérêts.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Si Vincent Bolloré se concentrait uniquement sur les médias et la presse, comme il l'a dit, est-ce que vous reverriez alors votre conception de l'indépendance ?

**M. François Bonnet.** – Il affiche aujourd'hui une dimension telle qu'il ne se recentrera jamais sur des activités de presse exclusive. Une enquête a par exemple été publiée hier sur Bolloré Logistics, qui n'a rien à voir avec la presse.

Si le groupe Bolloré avait effectivement changé dans dix ans, Vincent Bolloré devant prendre sa retraite en février, nous pourrions en débattre à nouveau, notamment s'il se séparait d'Havas, principale agence de publicité en France et l'une des premières du monde.

**M. Laurent Lafon, président.** – La question de la définition de l'indépendance est intéressante et complexe. J'ai relu la définition du Spiil, qui tourne beaucoup autour de l'éventualité d'un conflit d'intérêts. Dès lors qu'un patron de société figure dans l'actionnariat, cette situation est susceptible de générer des conflits d'intérêts.

Nous avons tous beaucoup apprécié la table ronde de la semaine dernière, avec Edwy Plenel, Nicolas Beytout, Eric Fottorino, et Isabelle Roberts. Or aucun de ces quatre journaux n'entrait lors de leur création dans le cadre de la définition de l'indépendance qu'a fixée le Spiil. Tous ont en effet fait appel, pour des raisons économiques que l'on peut comprendre, à des investisseurs, des sociétés ou des hommes d'affaires.

**M. François Bonnet.** – Non. Mediapart entrait dans cette définition à l'époque.

**M. Laurent Lafon, président.** – Non, car un tiers du capital était détenu par deux sociétés investisseurs, Ecofinance et Doxa. La Société des amis comptait aussi des chefs d'entreprise.

**M. François Bonnet.** – Certes, mais ils étaient largement minoritaires.

**M. Laurent Lafon, président.** – Comme quoi, la réalité de l'indépendance reste très difficile à appréhender d'un point de vue capitalistique. En tout cas, merci beaucoup pour votre éclairage, ce matin.

*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 13 h 15.*

**Jeudi 10 février 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Audition de MM. Gautier Picquet, président de l'union des entreprises de conseil et achat media, David Leclabart, co-président de l'association des agences conseils en communication, Jean-Luc Chetrit, directeur général de l'union des marques (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 12 h 40.*

**Audition de M. Laurent Solly, directeur général de Facebook France (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

*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. Alain Weill, ancien président-directeur général d'Altice France (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 17 heures.*

**Vendredi 11 février 2022**

- Présidence de M. Laurent Lafon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

**Audition de M. Sébastien Missoffe, directeur général de Google France (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 MM. Yohann Bénard, directeur des affaires publiques d'Amazon France, Thomas Spiller, vice-président chargé des affaires gouvernementales de The Walt Disney Company, EMEA, Philippe Coen, directeur des affaires juridiques de The Walt Disney Company, France & CEE, Mme Marie-Laure Daridan, directrice des relations institutionnelles de Netflix France (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 13 heures.*



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

**Jeudi 3 février 2022**

- 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**

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous entendons cet après-midi M. Jean-Yves Grall, directeur général de l'Agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes et président du collège des directeurs généraux d'ARS. Merci de votre présence, Monsieur le directeur général.

Les établissements hospitaliers sont au cœur des missions des ARS, issues des agences régionales d'hospitalisation. Nous souhaitons donc vous écouter sur la situation actuelle de l'hôpital et ses difficultés. Nous avons pu constater depuis le début de nos travaux qu'elles sont pour partie liées à des insuffisances dans l'organisation des soins, faisant de l'hôpital la variable d'ajustement de défauts dans les conditions de prise en charge des patients. L'enjeu d'une meilleure articulation des différents acteurs de santé sur les territoires est ainsi souligné avec force et concerne au premier chef les ARS.

Je précise que vous avez exercé en tant que praticien hospitalier, avant de diriger plusieurs ARS, et que vous étiez par ailleurs directeur général de la santé de 2011 à 2013.

Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat et 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. Jean-Yves Grall prête serment.*

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Monsieur le directeur général, nous souhaitons connaître aujourd'hui votre appréciation sur la situation du système hospitalier.

La prolongation de la crise sanitaire accentue les difficultés, principalement en matière de ressources humaines. Mais il faut identifier les causes plus structurelles de ces tensions. Les unes sont propres au secteur hospitalier et appellent sans doute des réponses touchant à son organisation, son pilotage et son mode de régulation. Les autres tiennent aux répercussions sur l'hôpital de défaillances plus globales de notre système de santé, en amont et en aval de l'hospitalisation. On pense bien entendu à la permanence des soins ambulatoires et aux difficultés de prise en charge des soins non programmés. Mais plus généralement, le

manque d'articulation entre les différents acteurs de santé ou l'absence de réponse appropriée à certains besoins sur les territoires jouent également en ce sens.

Comme l'a souligné Bernard Jomier, il y a là une forte dimension territoriale et beaucoup de nos interlocuteurs ont plaidé pour davantage de coordination et de décentralisation. Il est important pour nous de connaître votre sentiment dans ce débat.

**M. Jean-Yves Grall, président du collège des directeurs généraux d'agences régionales de santé.** – Je vous remercie de m'accueillir dans le cadre de cette audition qui me permet de vous faire part des réflexions issues de la pratique des directeurs généraux d'ARS, doublées pour ma part d'une connaissance professionnelle liée à ma profession de cardiologue, de praticien hospitalier, et ancien président de commission médicale d'établissement. J'ai également été directeur de l'agence régionale d'hospitalisation de Lorraine, comme vous l'avez indiqué.

En premier lieu, la crise sanitaire à laquelle nous faisons face depuis deux ans a montré sans ambiguïté le rôle pivot et central de l'hôpital public qui a tenu et n'a jamais failli. À ce titre, il faut à nouveau remercier et prendre en considération les efforts réalisés par les personnels médicaux, non médicaux et administratifs, et souligner la résilience, le courage et le sens du service public dont ils ont fait preuve.

Ces événements ont aussi été le révélateur de la place que tient l'hôpital public dans notre système de santé, des difficultés – accentuées par la crise – auxquelles il faisait face déjà avant.

Depuis des années, les évolutions de notre système de santé ont été marquées par le virage ambulatoire, c'est-à-dire permettre la prise en charge la mieux appropriée pour la population en fonction de son état de santé, et ainsi tendre à orienter préférentiellement vers la ville les patients qui en relèvent, en allant vers une réduction du recours indu à l'hôpital. Cet objectif et ce virage ambulatoire étaient également accompagnés, depuis de nombreuses années, par le développement de l'hospitalisation à temps partiel – que ce soit en anesthésie et en chirurgie ambulatoire ou en hôpital de jour pour la médecine – et ces éléments ont guidé les pouvoirs publics dans l'évolution des objectifs nationaux des dépenses d'assurance maladie (Ondam) votés par le Parlement et tenus ces dernières années.

Pour autant, l'hôpital s'avère être toujours un recours pour la population et notamment le premier recours, souvent malgré lui. La situation de tension des urgences hospitalières révélait déjà un hôpital perçu comme premier recours pour nos citoyens et, en effet, la progression régulière de patients aux urgences est la traduction de parcours de soins inadéquats dans ce contexte. Il faut le dire : beaucoup de patients affluant aux urgences y viennent faute de possibilités de rendez-vous en médecine de ville, en période de permanence des soins ambulatoires, mais parfois également en journée.

S'agissant de la permanence des soins ambulatoires (PDSA), un tournant fondamental a pu être observé en 2002-2003, avec la modification de l'article 77 du code de déontologie médicale et le décret du 15 septembre 2003 issu des travaux menés par le sénateur Charles Descours. À partir de ce moment, la participation des médecins libéraux, rendue non obligatoire, n'a cessé de s'éroder, aboutissant peu à peu à rendre difficile pour nos citoyens la quête d'un médecin de ville le soir, la nuit et les week-ends.

Cet afflux a considérablement modifié l'organisation de l'hôpital et généré des tensions régulières qui prennent acuité lors de fortes affluences hivernales ou caniculaires. L'hôpital a su s'adapter, par exemple en redimensionnant sans cesse ses services d'urgence, en créant des services de médecine post-urgence et en essayant de préserver son activité programmée. L'afflux de cette demande de patients ne présentant pas d'urgence dans ces services finit même par menacer la prise en charge des vraies urgences, parfois noyées au milieu de ce flux. Il apparaît en effet que le problème auquel font actuellement face les services d'urgence n'est pas tant lié aux urgences qui y arrivent, mais aux patients qui y viennent et qui n'en relèvent pas. Dans certains territoires, les hôpitaux ont par ailleurs dû mobiliser leurs effecteurs – j'entends les SMUR – pour parfois devoir aller dresser des certificats de décès pendant les heures de permanence des soins ambulatoires, ce qui ne relève pas particulièrement de leurs missions.

Ainsi, il faut reconnaître qu'en dehors des grandes agglomérations, et en particulier dans les zones rurales, on peut voir que la continuité du service public de la santé ne repose parfois plus que sur le maillage des officines pharmaceutiques et sur l'hôpital public. C'est tout le sujet de la coordination ville-hôpital qui doit être sans cesse pensé de manière équitable. De fait, les expérimentations de services d'accès aux soins (SAS) qui permettent une régulation partagée entre médecine de ville et médecine hospitalière pour une réponse coordonnée paraissent aller dans le bon sens et il sera sûrement intéressant de suivre les expérimentations avant une généralisation qui, d'après les premiers éléments, peut s'avérer pertinente.

L'hôpital est soumis à des tensions multiples, mais les problèmes de démographie professionnelle en particulier médicale, sont au premier plan. Que ce soit en ville ou à l'hôpital, les difficultés liées à la démographie et au recrutement sont les mêmes, mais l'hôpital doit malgré tout assurer la permanence des soins.

Les spécialités les plus en difficulté semblent toujours les mêmes, à savoir celles dont la permanence des soins et la sujétion de service public sont les plus fortes. Dans une étude que nous avons réalisée en Auvergne-Rhône-Alpes en 2019, il apparaissait que les postes totalement vacants dans les établissements publics étaient de l'ordre de 25 % à la fois sur les d'urgence et l'anesthésie-réanimation, avec une inégalité territoriale marquée, puisque près de 50 % des postes d'urgentistes ou de médecins anesthésistes-réanimateurs étaient vacants dans le Puy-de-Dôme ou dans l'Allier. Il s'y ajoute certainement une surspécialisation, au fur et à mesure des années, qui a entraîné une pénurie relative dans certaines disciplines.

Dans ce contexte, le départ des professionnels hospitaliers – essentiellement les médecins – vers le secteur libéral pose le problème de la continuité et de la permanence des soins dans de nombreux hôpitaux, et donc territoires. À des rémunérations apparemment plus élevées dans le secteur privé s'ajoute une bien moindre sujétion. En conséquence, plus les praticiens hospitaliers quittent le secteur public, plus la lourdeur de cette sujétion s'accroît pour ceux qui restent. Il convient donc de travailler à mieux répartir cette charge pour la rendre supportable. Par ailleurs, s'ajoute dans ce contexte le recours à des intérimaires sur-rémunérés, pour permettre de remplir les tableaux de service dans un certain nombre d'établissements, ce qui crée un certain sentiment d'injustice chez les praticiens hospitaliers statutaires qui tiennent l'ensemble de la stabilité soignante dans ces établissements.

Aux difficultés connues de démographie s'ajoutent des éléments créateurs de rigidité et de pénurie de temps soignant : des attentes différentes des nouvelles générations de

soignants, en particulier sur le plan de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle. S'y ajoutent également les inadéquations entre l'organisation du temps médical et du temps paramédical.

C'est moins le principe de la tarification à l'activité que ses modalités de régulation dans le temps ont pu déstabiliser. Néanmoins, ce n'est pas de mon point de vue le seul élément tendant à expliquer la situation actuelle.

Ainsi, le dernier filet de sécurité du système de santé peut même craquer par endroit. En témoignent les fermetures totales ou partielles de certains services d'urgence. Dans ce cadre, il faudra sûrement revoir l'opportunité de créer une DES de médecine d'urgence, ou alors revoir drastiquement les normes qui gèrent ce secteur. Pour autant, les établissements ont la nécessité de maintenir ces activités touchant fortement à la permanence des soins dans de nombreux territoires et d'aller vers des rémunérations importantes, pour permettre le recrutement de personnels intérimaires qui ne donnent pas toujours les gages de sécurité, pouvant peu à peu conduire à une certaine désaffection des populations dans les territoires.

Dans beaucoup de territoires – notamment ruraux –, l'hôpital se retrouve *in fine* le point convergent des difficultés des secteurs ambulatoires ou médico-sociaux, avec de plus un dilemme permanent entre proximité et sécurité, pour un accès à des soins de qualité.

La création des groupements hospitaliers de territoires (GHT) avait pour principal objectif de mettre en place une gradation des soins entre établissements publics, et en permettant l'association du secteur privé et du secteur médico-social. Cela peut être le gage du maintien d'un accès à des soins de qualité, puisque la seule justification est un projet médical partagé entre les territoires, prenant en compte cet aspect.

*In fine*, il n'y a pas d'établissement qui ne joue pas un rôle, mais certains ont un positionnement encore non approprié, essayant de maintenir coûte que coûte des activités dans des conditions qui ne garantissent justement pas les objectifs de qualité et de sécurité des soins. Dans ce contexte, les hôpitaux de proximité sont vraiment un pont intéressant entre le secteur ambulatoire et la médecine de ville. Cette nouvelle organisation constitue un atout certain d'attractivité sur ces territoires pour les jeunes professionnels de santé.

Ces constats ont conduit à l'élaboration du Ségur de la santé qui représente un effort inédit et massif, prenant principalement en compte deux types de préoccupations : l'amélioration des conditions salariales et l'amélioration des conditions d'accueil et de travail, via le Ségur investissement. À celles-ci s'ajoutent les éléments de la loi Rist qui a mis en évidence des évolutions organisationnelles internes aux hôpitaux et des mesures d'encadrement des rémunérations médicales.

La création des ARS en 2010 a permis de prendre en compte l'aspect territorial et découplé et d'élargir le rôle de celles-ci, en prenant en considération l'environnement sanitaire et médico-social et non le seul champ hospitalier. Pour autant, si les ARS ont compétence exclusive sur le champ hospitalier, il n'en est pas de même sur les autres champs : ces dernières sont en coresponsabilité avec les conseils départementaux pour ce qui concerne les personnes âgées, avec l'assurance maladie pour ce qui concerne le champ ambulatoire.

Concernant la ressource médicale, l'ARS partage des leviers incitatifs à l'installation et des mécanismes d'encouragement aux modes d'exercice coordonnés pour améliorer les parcours de soins et également le financement de postes d'assistants spécialistes à temps partagé (ASP). Elle dispose aussi de la possibilité, sans avoir tous les leviers, de répartir les postes d'internes dans les établissements de santé, et une possibilité d'action incomplète sur l'homologation des stages par les universités, sur la définition des maquettes par essence, sur l'inadéquation entre les postes partagés et les effectifs et *in fine* sur le choix des internes.

La structuration territoriale nécessite, près du terrain, le contact avec des acteurs – dont les élus – pour appréhender les réalités territoriales, notamment à travers les contrats locaux de santé qui constituent un levier. À travers ces leviers, l'ARS peut ainsi proposer une synergie entre le champ médico-social et l'hôpital, visant une prise en charge adaptée des patients.

En ce qui concerne les relations avec les établissements hospitaliers, l'ARS induit un dialogue stratégique qui répond à deux impératifs. En premier lieu, l'ARS doit veiller à conserver un positionnement de régulateur sans s'immiscer dans la gestion interne des établissements publics de santé. Ensuite, son analyse doit avant tout porter sur l'offre de soins en réponse à un besoin de santé sur le territoire, avant de constituer une approche technique et financière qu'il faut considérer comme la résultante et non comme le préalable de ce dialogue de gestion.

Pour avoir ce dialogue de confiance réciproque porteur d'actions comprises et de long terme, j'ajoute qu'il me semble important que les équipes des ARS puissent être pluriprofessionnelles et que ces dernières puissent notamment disposer de professionnels hospitaliers dans leurs effectifs, car le système de soins fonctionne largement sur une logique de pairs à pairs.

Nombre d'outils sont donc à notre disposition pour nous permettre de développer un égal accès aux soins sur les territoires. Néanmoins, se pose la possibilité de conduire efficacement une politique publique dépendant pour partie du volontariat des professionnels.

**M. Bernard Jomier, président.** – Avant de passer la parole à madame la Rapporteuse, je salue la présence, dans la tribune du public, d'une délégation du Sénat de Côte d'Ivoire actuellement en mission d'étude à Paris. Je lui souhaite une cordiale bienvenue et un séjour fructueux dans notre pays.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – S'agissant de la PDSA et de la prise en charge des soins non programmés, vous avez évoqué les expérimentations liées aux SAS. Quels sont les leviers qui permettraient d'agir pour améliorer la situation, sachant que le retour à une permanence des soins obligatoire paraît difficile ?

Lors de nos travaux, il a souvent été fait référence à des fermetures d'établissements, de services ou de lits. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur l'évolution du nombre d'établissements hospitaliers et du niveau des capacités hospitalières au cours des dernières années ? Voyez-vous des améliorations nécessaires en vue d'assurer une bonne prise en charge, une gradation cohérente des soins hospitaliers selon les types d'établissements et une allocation optimale des moyens ?

Plusieurs acteurs hospitaliers ont par ailleurs évoqué les relations entre les établissements et leur tutelle, en souhaitant un allègement des exigences en matière de remontées d'information ou de contrôles préalables et en plaidant pour des marges d'autonomie supplémentaires et des contrôles *a posteriori*. Quelle est votre opinion sur ces questions ? Les critères en vigueur sont-ils les bons ? Ce temps de contrôle dans les établissements pourrait-il être optimisé ? Comment ?

Vous avez en outre évoqué la nécessité d'associer les acteurs de santé, à la fois publics et privés. Comment, selon vous, serait-il possible d'améliorer le lien entre CPTS et GHT ?

Enfin, s'agissant de l'organisation, au plan territorial, d'un service public de santé, quelle pourrait être selon vous la bonne échelle populationnelle ? Sans doute cela varie-t-il fortement selon les territoires ?

**M. Jean-Yves Grall.** – S'agissant de la permanence des soins ambulatoires, dès lors qu'on exclut tout retour sur la notion de volontariat, il faut certainement créer les conditions d'une facilitation. Les maisons médicales de garde constituent indiscutablement un modèle qui fonctionne, mais il repose toujours sur la disponibilité de médecins volontaires aux heures d'ouverture, ce volontariat étant hétérogène sur le territoire. Je n'ai donc pas de solution particulière à vous indiquer, si ce n'est qu'il reste à disposer d'effecteurs, une fois les possibilités d'intervention structurées.

Les CPTS ont indiscutablement montré leurs bénéfices pendant la crise, permettant de regrouper et de coordonner l'ensemble des intervenants en ville et d'asseoir une réponse organisée avec l'ensemble des acteurs sur les territoires. Elles reposent elles aussi sur le volontariat et nécessitent un *leadership*. En fonction de la personnalité des uns ou des autres, le développement des CPTS est très variable selon les territoires. Il n'y a pas de point de vue d'étiage populationnel type. La CPTS du IV<sup>e</sup> arrondissement de Lyon, lequel comprend environ 80 000 habitants, a un périmètre géographique qui fait sens. Il en irait différemment pour le Cantal, avec 120 000 habitants dans un vaste territoire. Je crois qu'il faut trouver du sens et du pragmatisme dans l'organisation des professionnels sur un territoire adapté. Il n'y a pas à instaurer de normes, mais plutôt un dialogue territorial, et lorsque l'assurance maladie et l'ARS ont des projets de santé sous-tendant la création des CPTS, ils faut les adapter en fonction des réalités du terrain.

S'agissant des fermetures d'établissements, je ne crois pas qu'il y en ait eu ces cinq dernières années dans ma région. En revanche, il y a eu des évolutions de services, des fermetures d'activités et des évolutions du nombre de lits. Le nombre de lits de chirurgie en région Auvergne-Rhône-Alpes a par exemple diminué de près de 15 % entre 2015 et 2019, parallèlement à une augmentation de 10 % des places en chirurgie ambulatoire. S'agissant de l'obstétrique, le nombre de lits a diminué de l'ordre de 12 % sur la même période.

**M. Bernard Jomier, président.** – Estimez-vous que la France compte trop d'hôpitaux actuellement ? Le président de la sixième chambre de la Cour des comptes nous a indiqué ce matin des ratios plus élevés en France que dans les autres pays européens.

**M. Jean-Yves Grall.** – Je ne suis pas certain que la France compte trop d'hôpitaux en raison des besoins de proximité dans les territoires qui justifient une approche de premier recours, de prise en charge médico-sociale, de prévention. Pourquoi disposons-nous d'une capacité hospitalière plus élevée en France ? Deux phénomènes y contribuent : un

vieillesse de la population ainsi qu'une organisation sanitaire particulière ; un recours à l'hôpital plus important, faute d'organisation suffisamment étayée en soins de ville, le virage ambulatoire n'ayant pas été réalisé autant qu'on pouvait l'espérer, au regard de l'écart qui existait à l'époque entre la France et les autres pays de l'OCDE.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – La France a-t-elle toujours compté un nombre d'établissements élevé, par rapport aux autres pays ? À quoi est-ce lié ?

**M. Jean-Yves Grall.** – Pour avoir exercé dans plusieurs régions, je pense que nous devons faire des progrès dans la compréhension par l'ensemble des acteurs des enjeux de qualité, de sécurité et de permanence des soins. On conserve parfois une maternité ou un service de chirurgie, mais la population n'y recourt pas, l'hôpital ne disposant pas de professionnels qualifiés dans lesquels celle-ci ait suffisamment confiance. Il faut finalement supprimer l'activité, ce qui ne signifie pas bien entendu que les besoins en gynécologie-obstétrique, en anesthésie, en chirurgie ne sont pas satisfaits. Il revient à l'ARS d'assurer les conditions de cette prise en charge, qui ne sera plus de proximité mais évitera toute perte de chance. Les notions de proximité et de qualité, ainsi que la possibilité d'avoir recours à des professionnels qualifiés génèrent les évolutions de l'offre.

En second lieu, je pense que les groupements hospitaliers de territoires (GHT) ont dans leurs gènes l'idée de gradation des soins, d'un continuum. Les équipes médicales de territoire au sein des GHT constituent à cet égard une bonne idée à encourager. C'est l'établissement siège qui fédère, pour une discipline donnée, l'ensemble des acteurs sur le territoire, dans une perspective de gradation des soins définie par les professionnels, seuls à même de connaître les conditions nécessaires à un égal accès de tous les patients à des soins de qualité.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Existe-t-il des différences dans la nature de la collaboration entre établissements d'un GHT selon que celui-ci comprend ou non un CHU ?

**M. Jean-Yves Grall.** – Je n'ai pas remarqué de différence réelle entre ces deux situations. Objectivement, tout dépend de la façon dont les différents responsables de spécialité s'organisent. Je citerai le CHU de Clermont-Ferrand, établissement support du GHT, qui a une dynamique d'aller vers les établissements et de travail avec eux plus forte que d'autres CHU. Ceci repose sur les ressources humaines médicales et la compréhension qu'ont les responsables de spécialité ou de service du CHU de l'organisation et de l'attention à porter à l'ensemble de la chaîne, quitte à obtenir avec leurs pairs un certain nombre d'évolution pour assurer une gradation des soins. À mon sens, la réponse n'est pas binaire. Le GHT constitué autour du centre hospitalier de Valence, qui fonctionne d'autant mieux qu'il a mis en place des directions communes, même si les établissements demeurent autonomes, a su créer grâce à un corps médical particulièrement dynamique une véritable subsidiarité dans l'organisation des soins hospitaliers sur le territoire. Cela dépend surtout du projet médical partagé entre les établissements et de l'énergie qu'on met à le faire vivre dans l'esprit du GHT, en assurant qualité, sécurité et gradation des soins. Seule la parole professionnelle peut être porteuse de ces évolutions. Elles doivent être sous-tendues par un projet de santé, plus que par des logiques administratives, et dans ce cas, cela est parfaitement compris par les populations.

S'agissant des liens avec la tutelle, il existe tout d'abord un cadre normatif qui s'impose aux établissements de santé. À ce propos, sans rien renier sur les principes, je pense que nous devons simplifier les modalités relatives à la qualité et à la certification, telles que

les pratiquent les experts visiteurs ou le Cofrac, car celles-ci deviennent de plus en plus techniques. De même, tout ne peut pas relever d'une tarification à l'activité, parce que c'est extrêmement complexe et que nous avons besoin de pragmatisme.

En ce qui concerne les liens entre les ARS et les établissements de santé, j'ai pour ma part toujours mis en place un dialogue de gestion quasi permanent, avec des rencontres larges sur la situation d'un établissement, son insertion dans le territoire et le service rendu à la population. Nous arrivons à mener ce dialogue, fondé sur un partage de la juste utilisation des ressources, pour atteindre cet objectif. Il s'agit pour mes collègues et moi d'avoir une approche proximale, plutôt que d'adresser des questionnaires qui amènent également une pression psychologique.

**M. Bernard Jomier, président.** – Vous avez évoqué une pénurie liée à la surspécialisation. Pourriez-vous préciser ces propos et nous indiquer les filières concernées ?

Vous avez également mentionné les stages sur lesquels la compétence revient d'abord à l'université. Estimez-vous qu'il y a une mauvaise répartition des stages sur notre territoire, en termes d'offre de soins ?

Par ailleurs, Florence Lassarade souhaiterait que vous nous donniez des informations à propos des difficultés créées, dans l'organisation de la chaîne de soins, par les carences en lits d'aval.

**M. Laurent Somon.** – À propos de la relation entre les médecins de ville et l'hôpital, vous avez évoqué les SAS. Ne pensez-vous pas que trois éléments pourraient améliorer la situation : la revalorisation des visites à domicile, un système informatique uniforme sur le territoire national et le développement de la télémédecine ? Cette dernière pourrait-elle permettre une fluidité et un moindre engorgement de l'hôpital ?

**M. Bernard Jomier, président.** – Madame la Rapporteuse s'enquiert en outre de la place de l'hospitalisation à domicile (HAD).

**Mme Sonia de La Provôté.** – Je m'interroge à propos de la taille et du périmètre des GHT. Jugez-vous utile de disposer d'une structure réunissant à la fois les GHT et les CPTS ? On estime souvent que les GHT sont de trop grande taille pour organiser l'amont et l'aval des hospitalisations sur un territoire dimensionné à taille humaine. Ils auraient plutôt été dimensionnés pour gérer de la ressource, à la fois humaine et financière, mais pas toujours avec un objectif d'optimisation de la prise en charge des patients. Voyez-vous une évolution à mettre en œuvre, de façon à fluidifier ce fonctionnement ?

**M. Jean-Yves Grall.** – S'agissant de la surspécialisation, je vous donne l'exemple de la cardiologie. Pour un certain nombre de cardiologues formés, on observe une ramification vers des dispositifs et des techniques de plus en plus sophistiqués qui finissent par capter un certain nombre d'entre eux et les retirent de la masse générale. Assurer la permanence des soins et disposer de personnels pouvant réaliser des opérations de cardiologie dites classiques est devenu difficile, en raison de cette surspécialisation. Il en va de même en néonatalogie et en pédiatrie.

**M. Bernard Jomier, président.** – Il s'agit d'un choix des pouvoirs publics d'avoir fait évoluer la pédiatrie, afin qu'elle ne représente plus une spécialité de premier recours en ville, mais une spécialité de second recours et donc d'établissement hospitalier.



**M. Jean-Yves Grall.** – Il demeure néanmoins une segmentation avec la pédiatrie hospitalière en service.

À propos des stages, la répartition est dépendante des commissions d'adéquation. Le dispositif est simple : nous avons un nombre d'internes, l'obligation d'être à 107 % du nombre d'internes dans l'adéquation et de répartir ces stages sur l'ensemble du territoire de la subdivision dans les hôpitaux, ces stages ayant été agréés par la faculté. Les lieux d'affectation sont conditionnés par des exigences de formation des internes. Les internes donnent également leur avis sur cette dimension formatrice. Il est difficile de répartir des internes pour se faire former, lorsque vous n'avez pas de formateurs ni de praticiens qualifiés pour le faire. Il ne s'agit donc pas d'un levier qu'on peut aisément manier, dans la mesure où les internes sont des praticiens en formation et qu'ils n'ont pas vocation à faire tourner seuls des services. Ils doivent être encadrés par des séniors. Là réside la difficulté : la bonne répartition des stages dépend de la qualification des établissements et de leur possibilité de former des internes.

Concernant l'hospitalisation à domicile (HAD), il s'agit d'une modalité de prise en charge qui, à mon avis, se trouve en dessous de ce qu'elle pourrait donner. L'HAD ne se développe pas pour plusieurs raisons. Ce n'est pas le nombre d'autorisations qui manque, mais à mon avis la compréhension et la volonté des établissements eux-mêmes et des médecins qui prescrivent d'adresser en HAD. Les structures ne sont pas toujours utilisées à plein parce que la prescription n'est pas faite par les services hospitaliers.

S'agissant du lien entre CPTS et GHT, on ne se situe pas dans la même dimension. Les GHT visent une stratification hospitalière des soins – qualité, sécurité, gradation des plateaux techniques - qui se conçoit nécessairement sur une emprise territoriale beaucoup plus grande. J'ajoute néanmoins que les GHT n'ont pas de raison juridique et que chaque établissement demeure autonome dans son projet territorial qui lui permet de travailler en proximité avec les CPTS dans son territoire, ainsi qu'avec l'ensemble des acteurs, y compris les SSR et le médico-social. Cela n'est donc pas antagoniste avec la dimension populationnelle plus réduite des CPTS, sur un territoire de proximité. Par ailleurs, je voudrais dire que les hôpitaux de proximité tels qu'ils ont été conçus constituent une marche en avant intéressante, pour intégrer les professionnels libéraux, en CPTS ou non. Ces hôpitaux permettent de mon point de vue de remplir réellement une fonction de proximité utile.

Quant à la télémédecine, je participais hier à une réunion avec le président du conseil départemental de l'Ain sur l'accès aux soins. Il s'agit du département de la région qui dispose de la plus faible densité de médecins généralistes. Le conseil départemental, en lien avec l'ARS, a notamment mis en place des cabines de télémédecine dans certaines pharmacies et la directrice du centre hospitalier de Bourg-en-Bresse a signalé que cela avait permis une diminution du passage à l'hôpital, des patients utilisant ces cabines pour des consultations simples au lieu de se rendre aux urgences. Tout ceci constitue à mon sens une voie qui peut être travaillée, à condition de ne pas aller trop loin. En effet, palper un malade me semble encore utile.

La télémédecine pourrait par ailleurs jouer un rôle important en Ehpad. Pendant la crise, le soutien médical aux Ehpad a été particulièrement fort et je pense qu'il conviendrait de capitaliser sur les organisations qui ont vu le jour en temps de crise pour essayer de les pérenniser.

Je n'ai pas d'avis sur le tarif des visites à domicile. Je pense que les mesures incitatives sont bonnes. Suffisent-elles à régler le sujet ? Je n'en suis pas certain. Il me semble à ce propos que nous avons eu un abondement général des rémunérations depuis des années. Est-ce que la visite à domicile ne repose que sur le tarif associé ? Je ne le sais pas.

Enfin, à propos de l'aval de l'hospitalisation, il me semble que deux aspects sont à considérer. D'une part, à l'intérieur des établissements de santé pour les patients arrivant aux services d'urgence, ce qui amène à la question de l'adéquation et de la justification de l'hospitalisation. À force de ne pas être suivis, les gens finissent par devenir très malades et doivent être hospitalisés, alors qu'on aurait peut-être pu rencontrer moins de difficultés en amont. D'autre part, une fois le patient dans la chaîne, comment l'en fait-on sortir ? Avons-nous assez de lits de soins de suite et de réadaptation (SSR) ? Cette question doit être traitée au plan territorial pour assurer de la fluidité des modalités d'admissions dans ces SSR. Le retour en Ehpad d'un certain nombre de patients hospitalisés peut également s'avérer difficile et prendre du temps en fonction de la possibilité des Ehpad de disposer de l'encadrement. On a parfois peur de reprendre des résidents, après qu'ils ont été malades. Je souligne à cet effet les efforts que nous avons fournis sur le plan de la paramédicalisation des Ehpad, par des infirmières de nuit, qui ont donné de bons résultats. Une expérimentation avec le réseau des urgences de la zone de Vienne avait porté sur la présence d'infirmières de nuit dans les Ehpad et sur la formation de leurs personnels infirmiers et non infirmiers, par les services d'urgence, sur la pertinence de l'envoi aux urgences. On avait observé une baisse de 30 % des admissions aux urgences des patients venant de ces Ehpad.

À propos de la régulation des SSR, nous disposons bien d'un système d'information en Auvergne-Rhône-Alpes, nommé Trajectoire. Je pense néanmoins que les coopérations et le liant mis entre les acteurs sont essentiels. Je suis d'accord avec vous, Mme de La Provôté : tout ceci ne peut pas être à grande échelle, mais à échelle proximale.

**M. Bernard Jomier, président.** – Laurent Somon souhaitait aussi vous questionner sur l'intérêt de développer des maisons médicales de garde adossées aux hôpitaux de façon plus systématique. Quel est votre avis sur ce point ?

**M. Jean-Yves Grall.** – J'y suis tout à fait favorable. Dans un rapport de 2006 sur les maisons médicales de garde, je signalais que ceci était important, permettant à la fois de sécuriser l'activité des médecins et d'avoir un plateau technique à proximité si besoin, d'avoir aussi un environnement sûr au niveau de l'architecture et de la sécurité. J'y suis très favorable, à la condition qu'il y ait des volontaires pour y participer. On pourrait systématiser ce dispositif, mais il ne sert à rien de le décréter, dès lors que cela nécessite des volontaires. L'essentiel, c'est que ce dispositif soit connu : une information reste à faire vis-à-vis de la population. Nous avons expérimenté au centre hospitalier Alpes Léman, à Annemasse, la présence à l'entrée des urgences, à certaines heures, d'un médecin généraliste rémunéré par le fonds d'intervention régional (FIR) qui réoriente vers des généralistes de garde les patients ne nécessitant pas d'être traités en urgence. Cette médecine généraliste et libérale à la porte des établissements pour améliorer le parcours des patients me paraît très utile. Ce n'est pas la structure qui manque, mais, je crois, le développement de ce dispositif en lien avec la permanence des soins ambulatoires par les médecins.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Un des points cruciaux de la crise de l'hôpital réside dans le mal-être des personnels, dans pratiquement toute la hiérarchie. Quelles solutions préconisez-vous, permettant de fidéliser et de renforcer le personnel soignant,

toujours à flux tendu ? Avez-vous des pistes de réflexion, en matière de formation ou d'évolution des carrières, au-delà du côté purement pécuniaire qu'a apporté le Ségur ?

Par ailleurs, l'organisation des hôpitaux doit-elle faire une plus grande place aux services et au renforcement de la décision médicale par rapport à la décision administrative ? Que pensez-vous également des inter-CHU ?

**M. Jean-Yves Grall.** – Je soulignerai en préalable que je crois beaucoup en la responsabilité des acteurs, et de ce fait, en l'autonomie de fonctionnement des établissements. Je ne crois pas qu'il faille de nouveau légiférer sur l'organisation interne des établissements.

S'agissant de leur gouvernance interne, d'après mon expérience personnelle, je ne vois pas de directeur ne voulant pas prendre compte l'avis des médecins. Lorsque je reçois les établissements, on voit tout de suite quand le message porté est d'ordre médico-administratif, ce qui est le cas le plus fréquent, et quand, au contraire, cela ne fonctionne pas. Le représentant légal de l'établissement demeure le directeur. C'est lui qui est en justice et qui est passible de la cour de discipline budgétaire. Par ailleurs, je ne suis pas certain que les médecins convoitent la place de directeur d'établissement. Il s'agit à mon sens d'une affaire d'organisation interne, de travail entre les gens et de compréhension mutuelle et réciproque des difficultés des uns et des autres, pour avoir une résultante qui est l'intérêt de l'établissement et de la population qu'il dessert. Ceci suppose que l'ensemble des médecins puissent être acculturés à ce qu'est l'autre partie de l'hôpital – dont la gestion –, et à l'inverse, que les équipes de direction puissent de temps en temps avoir une idée précise de ce qu'est le travail des médecins et notamment des conséquences liées à la pratique. Le dialogue doit être régulier et encouragé.

Quant au cas des personnels non soignants, je pense que la rémunération constitue un facteur, mais qu'elle n'explique pas tout. Nous avons besoin d'un management adapté, proche et entraînant, et qu'il y ait aussi une bonne adéquation entre l'organisation des médecins dans les établissements et l'organisation non soignante. Je pense qu'au sein des établissements, le comité technique d'établissement (CTE) doit avoir un rôle très important sur l'organisation du travail.

À propos des CHU, je distinguerais leur rôle de recours hospitalier – ceux-ci constituant la plupart du temps le recours ultime dans un certain nombre de disciplines – de la partie universitaire. La région Auvergne-Rhône-Alpes compte notamment quatre circonscriptions d'internats. À ce titre, il serait commode pour le directeur de l'ARS qu'il y ait une certaine homogénéité d'interlocuteurs universitaires entre ces quatre circonscriptions. Quant à la recherche, peut-être faut-il réfléchir au sein d'un groupement de coopération sanitaire (GCS) à mener des travaux, pour avoir des cohortes partagées et avoir plus de force.

**M. Bernard Jomier, président.** – La Cour des comptes soulignait que la part de recours à l'activité de certains CHU s'établissait à moins de 3 %, ce qui interroge.

**Mme Marie Mercier.** – En Saône-et-Loire, dont je suis la sénatrice, pour répondre aux besoins des habitants et pallier la désertification médicale, le président du conseil départemental a lancé des maisons de santé avec des médecins salariés. Il est évident qu'il convient de réinventer la médecine générale. On en arrive notamment à ces « boîtes » à médecine, à l'*e*-médecine. J'ai senti dans vos propos une certaine forme de scepticisme. Vaut-il mieux une « boîte » à médecine que rien du tout ? Je laisse cette question en suspens. Il faut savoir penser à tout, mais peut-être savoir également se donner des limites.

**M. Jean-Yves Grall.** – Je partage totalement ce que vous dites. Dans la situation telle que nous l’avons décrite, toutes les initiatives, pour peu qu’elles soient cadrées et qu’elles répondent à quelque chose de raisonnable, me paraissent bonnes. Je vous rejoins néanmoins sur l’idée que cela ne peut être qu’un aspect palliatif ou périphérique, par rapport aux attentes d’un patient, à savoir d’être suivi sur le long terme par le même médecin, un médecin traitant. J’ajouterai qu’il faut être pragmatique avec tout ceci. Je crois que cela apporte dans tous les cas un médecin à des populations qui n’en disposaient pas.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Concernant la question de l’allègement des exigences et celle de la relation entre la tutelle et les établissements, avez-vous des pistes de propositions à nous adresser ?

**M. Bernard Jomier, président.** – Madame la Rapporteuse vous demande une contribution écrite participant à sa réflexion sur l’allègement des contraintes et des charges administratives qui pèsent sur les établissements hospitaliers.

**M. Jean-Yves Grall.** – Je vous transmettrai quelques lignes. De mon point de vue, tout ceci passe parfois par une déconcentration plus forte et une maximisation du lien entre le dépositaire de l’autorité sanitaire et les établissements, à savoir responsabiliser la relation entre l’ARS et les établissements, en essayant peut-être de lever les procédures trop contraignantes que nous sommes chargés de mettre en œuvre et qui polluent parfois cette relation.

*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**

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous poursuivons nos auditions en recevant Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute Autorité de santé.

Depuis le début de nos travaux, beaucoup de nos interlocuteurs ont fait état de difficultés organisationnelles, internes ou extérieures à l’hôpital, qui pèsent sur son fonctionnement et génèrent, de la part des médecins et des soignants, des insatisfactions quant à la façon dont ils assurent leur mission de soin. Ils parlent à ce propos d’une perte de sens liée à leur mission de soin.

La Haute Autorité de santé est investie de responsabilités particulières en matière de promotion et de contrôle de la pertinence et de la qualité des soins et des parcours de soins.

C’est pourquoi il nous paraissait important de bénéficier de votre éclairage et nous vous remercions, Madame la Présidente, de votre présence aujourd’hui parmi nous.

Cette audition est diffusée en direct sur le site Internet du Sénat et fera l’objet d’un compte rendu publié.

Avant de passer la parole à notre rapporteure, Mme 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, Mme Dominique Le Guludec prête serment.*

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Merci, Madame la Présidente, d'être venue pour évoquer le sujet de la crise de l'hôpital.

Le malaise qui traverse actuellement le monde hospitalier – et plus largement le secteur de la santé – s'est largement exprimé au cours de nos travaux comme dans les médias depuis plusieurs mois. Beaucoup de médecins et de soignants ont souligné le décalage entre leurs conditions d'exercice au quotidien et ce qui est demandé à l'hôpital – qui paraît toujours plus lourd en raison de l'évolution des besoins de santé et de réponses insuffisantes hors de l'hôpital.

Nous souhaitons connaître votre appréciation, en tant que présidente de la HAS, sur cette situation, et surtout évoquer avec vous les leviers d'amélioration possibles dans les domaines qui relèvent de votre compétence. Comment peut-on favoriser un plus juste recours à l'hospitalisation, en quelque sorte le juste soin au juste niveau ? Comment renforcer la pertinence des soins et décharger l'hôpital d'actes redondants ou qui devraient être effectués ailleurs ? Comment améliorer les parcours, au bénéfice des patients bien sûr, mais aussi pour éviter un engorgement des établissements, que ce soit au niveau des urgences ou du fait des difficultés de sortie ?

Enfin, la question de la certification est fréquemment revenue lors de nos auditions, moins quant à son principe – qui n'est pas contesté – que dans ses modalités de mise en œuvre.

**Mme Dominique Le Guludec.** – Merci de m'inviter à parler de l'hôpital qui a une place centrale dans le système de santé et qui, comme vous, nous préoccupe.

Vous avez mentionné la crise que traverse l'hôpital. Elle est pour nous indéniable et probablement antérieure à la crise sanitaire que nous traversons. Je ne reviendrai pas sur le nombre d'emplois vacants dans les établissements, que ce soit en matière de personnel paramédical et médical. J'y ajouterai les problèmes de pérennité des équipes, de turn-over et de fidélisation des équipes, qui sont extrêmement importants pour la qualité du travail en équipe, et ceux de l'encadrement de proximité qui assure une cohésion importante dans les équipes hospitalières. Au-delà des questions organisationnelles, il est vrai que les problèmes touchant aux ressources humaines sont cruciaux à l'hôpital.

Dans le cadre de nos missions à la HAS, sachant que nous ne sommes pas régulateurs et que les moyens de l'hôpital ne dépendent pas de nous, nous pouvons dire qu'il existe un lien établi – par une littérature de très bon niveau – entre le niveau de personnel d'un établissement ou d'un service et la qualité des soins. Ceci est extrêmement important pour le travail en équipe, dont vous savez qu'il s'agit d'un des principaux leviers d'amélioration de la qualité au sein d'un établissement. La coordination n'est pas nécessaire seulement dans une équipe hospitalière, mais également entre la ville et l'hôpital ou entre le secteur médico-social et le secteur de la santé.

De façon plus anecdotique, vous savez que l'analyse des événements indésirables fait partie des missions de la HAS. On voit à cet égard que les erreurs de dosage de médicaments – qui constituent un des événements indésirables les plus importants – peuvent être dus à des interruptions de tâches et plus de 80 % des infirmiers, des sages-femmes et des médecins disent subir des interruptions de tâches fréquentes dans leur travail.

Nous ne sommes pas en charge des problèmes structurels de l'hôpital. Néanmoins, ceux-ci ont une implication sur nos missions qui sont la qualité, l'amélioration de la qualité et la pertinence. De même, les modes de financement peuvent s'avérer contre-productifs par rapport à un objectif de pertinence et avoir des conséquences directes sur nos propres missions. Nous reparlerons de façon plus pragmatique de leur impact sur nos missions, sur le plan de la certification des établissements et du recueil d'indicateurs de qualité. Ceux-ci ont pour mission première de donner des outils aux professionnels pour améliorer la qualité et ont un impact qui devient beaucoup plus important sur le financement dit à la qualité, ce qui n'est pas sans poser problème.

Vous savez par ailleurs que la HAS a pour mission de recommander les bonnes pratiques et de mesurer et d'améliorer la qualité des soins.

S'agissant de la pertinence des soins, il s'agit d'une dimension stratégique de tous nos travaux de recommandation et de parcours. Il s'agit d'éviter des traitements ou des actes inadéquats, dont l'appréciation quantitative est toujours difficile. Elle a souvent été estimée à 25 % ou 30 % des actes pratiqués. On voit bien que dans une circonstance où les ressources sont faibles – tant à l'hôpital qu'en ville –, il s'avère crucial d'éviter les redondances et de fluidifier les parcours en optimisant les coûts qu'ils engendrent.

Nous avons conduit plusieurs travaux sur la pertinence elle-même. Toutes les recommandations de bonnes pratiques définissent la prise en charge pertinente et constituent un outil pour les professionnels. Nous avons établi des fiches pertinence, c'est-à-dire des messages extrêmement courts pour dire si un acte est utile ou non ou si une prescription est adéquate ou non.

Nous avons évidemment déterminé les recours à l'hospitalisation, notamment la pertinence du recours à l'hospitalisation pour endoprothèse sans infarctus. Nous essayons ainsi de donner des outils aux médecins, pour que le patient soit hospitalisé à bon escient et pour éviter les hospitalisations inutiles.

Dans ce même domaine, nous avons fait des outils pratiques, par exemple un algorithme pour la pertinence d'adressage en SSR.

Ensuite, cette pertinence doit être mesurée pour être améliorée. Le sujet des indicateurs nous occupe beaucoup et il y a en effet de grosses difficultés à en trouver. Il existe plusieurs types d'indicateurs. Certains sont remplis par les patients et nous souhaitons les développer de plus en plus, car ils ne consomment pas de temps médical. L'indicateur I-SATIS interroge par exemple tous les patients qui ont été hospitalisés en médecine chirurgie obstétrique (MCO), en chirurgie ambulatoire ou en SSR.

Il existe également des indicateurs de qualité des soins, qui étaient traditionnellement recueillis dans les dossiers des patients. Néanmoins, remplir ces indicateurs demande du temps aux soignants. Aussi, nous nous penchons de plus en plus vers des indicateurs qui sortiraient des bases médico-administratives, avec beaucoup d'échecs, car ces

dernières intègrent beaucoup de données de consommation de soins, mais peu de données médicales permettant d'évaluer la pertinence de cette consommation de soins. Il nous faudra donc inventer des systèmes de recueil d'indicateurs qui à la fois ne consomment pas de temps médical et vont au-delà de ce qu'on trouve dans le SNDS ou le PMSI. Ce n'est pas simple et il faudra sûrement faire évoluer ces bases nationales et probablement aider les établissements à se doter de plateformes de données. Encore faut-il que soient développés des outils pour requêter ces plateformes, en vue d'indicateurs sur les pratiques et de résultats de celles-ci, et donc d'indicateurs de qualité.

À notre sens, ces indicateurs sont absolument nécessaires si on veut donner aux professionnels les outils pour évaluer la qualité de ce qu'ils font. Dans le même temps, ils sont mal vécus à l'hôpital par les équipes, car ils leur consomment pour l'instant du temps médical, alors qu'ils n'en ont déjà pas pour les soins.

Il faudra faire attention. Le financement à la qualité reposait dans un premier temps sur un nombre d'indicateurs assez faible. Il s'élargit et c'est une bonne chose que le financement ne dépende pas uniquement du volume d'actes. Encore faut-il qu'il repose sur des indicateurs solides, valides et suffisamment nombreux pour couvrir les champs concernés et justifier des sommes de financement.

Concernant le régime des autorisations, nous avons fait un gros travail sur les déterminants de la qualité des soins, trois ou quatre ans auparavant, et avons abouti à la constatation que les seuils d'activité en chirurgie ou en néonatalogie n'étaient pas toujours la bonne solution. Nous travaillons actuellement à des indicateurs de vigilance, c'est-à-dire des indicateurs d'alerte qui permettront aux ARS d'établir un dialogue avec les équipes si ces dernières dépassent certains seuils et de comprendre les raisons des mauvais résultats de ces indicateurs. Cet outil permettrait aux ARS d'évaluer si les structures ont la qualité nécessaire pour leur délivrer une autorisation.

S'agissant des parcours de soins, il s'agit davantage d'un parcours de santé, car il convient de regarder ce qui se passe en amont et en aval du soin, pour soulager ce dernier. Ces parcours de santé sont essentiels pour les patients et également pour tous les acteurs, car c'est souvent sur le plan de la coordination des différents étages du parcours qu'une amélioration de la prise en charge pourrait être faite. Chaque étape du parcours de santé est extrêmement importante, si on veut optimiser la consommation de soins.

Nous produisons déjà des guides de parcours pour établir, en consensus avec les professionnels et les patients, le bon parcours pour toutes les pathologies chroniques, de façon à connaître de façon optimale ce qui doit être fait à chaque étape.

Par ailleurs, nous adossons des messages de pertinence à ces parcours et développons des indicateurs de qualité de ces parcours, qui devraient idéalement être communiqués en permanence à l'échelon régional, afin qu'autour de la table, les médecins libéraux et l'hôpital voient quels sont les points qui pèchent sur le plan de la région. Il est en effet probable que, d'une région à une autre, les éléments déficients du parcours ne soient pas les mêmes. Ils pourraient alors construire des améliorations de ces parcours, à l'avantage de la prise en charge des patients et de la consommation de soins de l'ensemble du système.

Quant à la certification qui existe depuis vingt ans, il est indéniable qu'elle a amené à une amélioration de la qualité de nos établissements. Par contre, lorsqu'un niveau de qualité est atteint, il faut changer de système de certification si on veut continuer d'améliorer

la qualité des soins et de la prise en charge, ce que nous avons fait il y a deux ans. Le système de certification précédent avait en effet des avantages, mais il évaluait surtout les *process* et s'adressait essentiellement aux équipes qualité des établissements. Nous avons voulu baser davantage l'évaluation sur les résultats du patient et parler aux équipes de leurs métiers.

Cette nouvelle certification a été expérimentée dans certains établissements, avec succès. Nous avons également fait un retour d'expérience de la crise sanitaire, pour voir si la certification – telle qu'elle avait été construite par les professionnels – correspondait toujours. Elle est déployée actuellement de manière souple. Nous avons en effet commencé par les établissements volontaires. Par ailleurs, lorsqu'un établissement nous demande de différer la visite de certification, nous la différons.

Nous avons énormément simplifié la procédure elle-même. Avant, les hôpitaux devaient remplir des tas de tableaux et nous les renvoyer. Désormais, nous leur fournissons des outils qu'ils utilisent pour eux-mêmes. Nous n'en demandons pas le retour, mais souhaitons qu'ils se les approprient en permanence.

La certification telle qu'elle a vécu a totalement changé. De ce qui nous remonte aujourd'hui, la nouvelle certification correspond beaucoup plus aux attentes des équipes et des patients. Restent à déployer des *process* qualité comme la certification pendant des périodes de manque de ressources à l'hôpital, où la mobilisation des équipes pour des processus de qualité est en effet complexe, quand il manque du monde à l'hôpital.

Les équipes chez qui nous allons en visite de certification font remonter que même si elles l'appréhendent, elles sont extrêmement satisfaites du moment de certification, du contact avec les experts visiteurs – qui ont changé et ont été beaucoup médicalisés – et de la façon dont cette certification permet de faire remonter les difficultés, voire d'objectiver celles des équipes.

Nous n'avons pas pour mission de voir s'il y a une conformité de ratio de soignants. Par contre, par un certain nombre de critères de la certification, on peut faire remonter un certain nombre d'indicateurs sur les besoins.

Je terminerai simplement en évoquant l'importance de nos travaux actuels sur le numérique, en tant que levier organisationnel. Il nous paraît être une solution à un certain nombre de problèmes et en particulier le passage en droit commun de ce qui touche à la télésurveillance et qui va faire partie intégrante des parcours de soins des patients, que ce soit en amont ou en aval de l'hôpital.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Vous parlez de la pérennité des équipes et du sens à redonner aux équipes soignantes. Quelles seraient les pistes allant dans ce sens, selon la HAS ?

Vous avez également parlé d'indicateurs de vigilance qui seront à la disposition des ARS. Quels seraient-ils et à quelle échéance pourraient-ils être mis en place ?

Les financements actuels et les ratios de soignants sont-ils appropriés pour assurer la qualité des soins sur la durée ?

Par ailleurs, la HAS avait publié un rapport il y a une dizaine d'années sur le recours à l'hôpital en France, comparé à d'autres pays étrangers. Avez-vous actualisé ce travail ?



Vous produisez des fiches de messages assez simples destinées aux soignants. Avez-vous eu des retours, quant à l'intégration de ces messages dans la pratique médicale ? Savez-vous s'ils sont lus ?

Quant à la gradation de la réponse hospitalière, comment analysez-vous la répartition des missions entre les types d'établissements ? Comment peut-on assurer un maillage hospitalier pertinent, avec une qualité de l'offre et une bonne répartition de la charge des établissements ? La HAS s'est-elle intéressée au bilan des GHT ?

**Mme Dominique Le Guludec.** – S'agissant des solutions visant la pérennité des équipes, nous essayons d'analyser les raisons et les causes qui sont multifactorielles. Il y a en effet des problèmes de financement et de qualité de vie qui sont peut-être plus prégnants dans les grandes villes, par exemple en matière de logement. Il y a la rémunération, mais aussi la proportionnalité par rapport aux conditions de vie des soignants. Il est vrai que ces dernières sont devenues très difficiles dans les grandes villes, depuis vingt ans.

C'est l'équipe qui fait sens à l'hôpital. Le travail en équipe nécessite notamment des équipes pérennes et du personnel en quantité suffisante. Ces éléments doivent être réinvestis pour pouvoir redonner à l'équipe des conditions de travail raisonnables.

Il faut absolument travailler avec les équipes sur la pertinence et la qualité des soins et également veiller à ce que les mécanismes de financement ne soient pas contre-incitatifs. Si les tarifs des séjours diminuent tous les ans, la seule préoccupation d'une gouvernance sera d'augmenter l'activité pour avoir les ressources correspondantes. Le dialogue entre les équipes et la gouvernance se situe donc au niveau de l'activité. « Combien d'activités » et non plus « quelle qualité de l'activité ». Je dirais qu'il ne faut pas avoir des incitations contradictoires : exiger d'un côté de la pertinence ; de l'autre, imposer une augmentation d'activité obligée pour garder ses moyens. Cela donne une perte de sens très importante aux équipes. Il faut en effet apporter de la stabilité de ce côté-là.

Les indicateurs de vigilance sont par ailleurs en phase de construction. Agnès Buzyn, alors ministre de la santé, nous avait demandé de travailler sur les déterminants de la qualité en santé. Il s'agissait en particulier de réformer les autorisations d'activité. Les travaux de la HAS à ce moment montraient que les seuils n'étaient pas forcément un indicateur pertinent. Pour certaines activités, plus on en fait, meilleure est la qualité. C'est le cas pour des chirurgies très spécialisées ou des procédures interventionnelle, par exemple le remplacement percutané de la valve aortique. Mais cela ne vaut pas de manière globale et ce seul critère ne peut déterminer les autorisations, d'autant que cela pourrait pousser à réaliser des activités pas nécessairement pertinentes pour atteindre le seuil requis. Nous avons préféré proposer des indicateurs d'alerte sur des résultats. Ils sont en train d'être travaillés. Ce sont des indicateurs de qualité qui ne pourraient pas servir pour délivrer une autorisation. La mortalité postopératoire dépend par exemple éminemment de la population soignée. En tant que telle, il ne serait pas possible de dire : « si vous avez telle mortalité, on vous ferme. » C'est pourquoi on les appelle « indicateurs d'alerte ». Ils permettront aux ARS d'être alertées et d'aller vers les équipes pour comprendre quelle est la justification ou les problèmes que rencontrent les équipes pour avoir un indicateur qui ne correspondrait pas à la moyenne des établissements français.

Les financements actuels et les ratios de soignants sont de la responsabilité de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et je me garderai bien d'empiéter sur ses responsabilités. Par ailleurs, nous n'avons pas encore actualisé le rapport sur le recours à

l'hôpital en France. Par contre, nous abordons pour chaque pathologie ce qui doit être fait dans le cadre du parcours pour minimiser le recours à l'hospitalisation en diminuant les épisodes aigus et pour avoir le maximum de coordination, de façon par exemple à ne pas répéter en ville ce qui aurait été fait à l'hôpital. C'est pour cela que nous insistons, dans nos indicateurs de qualité, sur l'importance de la lettre de sortie et de son établissement rapide. Nous envisageons ceci, pathologie par pathologie.

Quelle est l'utilisation de nos messages et de nos recommandations ? Il s'agit d'une très bonne question, Madame Deroche, que je me suis beaucoup posée lorsque je suis arrivée à la HAS. Inquiets de cette utilisation, nous travaillons beaucoup à essayer d'améliorer l'impact de ces recommandations. Nous avons créé une commission spécifique à ce sujet.

Avec les années, nous avons raccourci de plus en plus les documents. Il existe toujours un document long dans lequel tout est rapporté, mais aussi des synthèses et maintenant des outils extrêmement courts, de l'ordre d'une page recto verso. Je pense que nous pouvons aller encore plus loin. On se rend compte que les professionnels n'ont plus le temps de lire des textes, qu'il faudrait tout leur mettre sous forme de logigrammes et de schémas.

Pour ce qui est de l'analyse de la répartition des établissements et de la gradation des missions, là aussi c'est du domaine de la DGOS. Nous abordons les GHT dans la certification, une partie leur étant dédiée. Nous souhaiterions aller plus loin, pour pouvoir y intégrer toute la coordination avec le champ médico-social, extrêmement important en amont et en aval de l'hôpital. Nous attendons pour ce faire que tout le dispositif d'évaluation externe que nous avons travaillé depuis deux ans dans les domaines social et médico-social trouve le support législatif pour pouvoir être mis en place.

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous avons noté votre souci d'essayer de rationaliser les tâches, grâce à la certification notamment, pour rendre du temps aux soignants. Ils se plaignent également beaucoup des tâches relatives à la traçabilité des soins. Comment concilier un haut niveau de qualité des soins avec ces tâches de traçabilité ? La HAS mène-t-elle une réflexion sur des processus qui permettraient de réduire la consommation de temps soignant ? Sinon, suivant votre réflexion sur le temps d'écoute indispensable à la qualité des soins, ne faudrait-il pas dire clairement qu'il conviendrait d'augmenter le nombre de postes de soignants et qu'on ne peut pas augmenter les tâches non soignantes sans augmenter leur nombre ?

**Mme Dominique Le Guludec.** – Il y a les deux aspects. De notre côté, nous sommes responsables de trouver des solutions pour réduire le temps requis et je peux vous garantir que la certification – telle qu'elle est aujourd'hui – a totalement changé, a vu son *process* simplifié. Une cinquantaine d'équipes ont déjà passé cette certification et peuvent en témoigner.

À vrai dire, nous ne devrions pas en être là. Pendant la crise sanitaire, avec des établissements en plan blanc, nous avons stoppé le déploiement de ces certifications pendant des mois. Même si la qualité des soins ne doit pas être abandonnée en temps de crise, les *process* d'évaluation ont pu attendre et nous les reprenons actuellement avec souplesse, par rapport à la situation des établissements.

S'agissant des indicateurs, nous cherchons des solutions pour avoir les indicateurs sans demander du *man power*, du temps. Aujourd'hui, cela n'existe pas. Il faut construire les

outils, afin que nous les ayons dans trois ou cinq ans. Ce que nous avons aujourd'hui se trouve dans les dossiers des patients. Sinon, il n'y a pas d'indicateurs de qualité. Le financement à la qualité est donc important, puisqu'il est incitatif. Il repose néanmoins sur des indicateurs et il faut être prudent avec ces derniers. Il n'y a rien de pire qu'un indicateur qui ne serait pas juste. On est dans une période avec des injonctions contradictoires : on a besoin d'outils qu'on n'a pas encore et qu'il faut construire. Aussi, nous travaillons beaucoup, d'une part à la simplification, et d'autre part à trouver des solutions. Une équipe data créée cette année à la HAS travaille justement à trouver des solutions, pour avoir ces données sans demander de temps aux professionnels.

En attendant, il faut du temps soignant. Je ne sais pas s'il faut augmenter le nombre de postes de soignants : tellement sont encore vacants. Il faudrait d'abord les remplir. Il faudrait par ailleurs essayer de stopper la fuite qui continue actuellement, que ce soit du personnel paramédical ou du personnel médical. Il y a en effet un plan d'attractivité de l'hôpital qui mérite d'être fait.

**Mme Catherine Deroche, rapporteure.** – Accusons-nous un retard dans l'espace de santé individuel et le dossier médical partagé ? Des pays sont-ils parvenus à cette simplification, pourquoi ?

**Mme Dominique Le Guludec.** – Cela progresse, évidemment plus vite dans les gros établissements. Nous avons un vrai retard sur les plateformes des établissements. Nous sommes plutôt en avance sur le système de collecte national de données, mais ce sont des données qui ont été conçues dans un but de tarification médico-administrative et qui nous renseignent sur la consommation de soins et sur la caractérisation de la patientèle. Néanmoins, il n'y a pas de données médicales dans les bases médico-administratives. Pour parler d'indicateurs de qualité et de pertinence des soins, il faut des données médicales qui se trouvent dans les dossiers médicaux. Lorsque ces dossiers sont informatisés et accessibles, c'est déjà un pas majeur. Encore faut-il qu'ils soient interopérables, par exemple qu'en SSR, on sache avant que le patient arrive quel examen lui a été fait à l'hôpital, ou que le dossier initial soit accessible quand le patient est réhospitalisé dans un autre établissement. Dominique Pon fait un travail absolument titanesque avec le Health Data Hub, pour essayer que nous rattrapions notre retard dans ce domaine et pour que dans les années qui viennent, l'interopérabilité des systèmes soit effective. De petits algorithmes pourront en effet aller chercher les données que vous voulez.

**M. Bernard Jomier, président.** – Nous vous remercions, Madame la Présidente, pour vos explications détaillées.

*[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 heures 55.*



**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**

- Présidence de M. Bernard Jomier, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**« *Le variant Omicron, et après ?* » – Audition du Pr. Éric Caumes, infectiologue à l'hôpital de l'Hôtel-Dieu à Paris, de Mme Vittoria Colizza, épidémiologiste, directrice de recherche à l'Institut Pierre Louis d'épidémiologie et de santé publique (Inserm/Médecine Sorbonne université) et du 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**

*Le compte rendu relatif à cette réunion sera publié ultérieurement. La conférence de presse qui a suivi cette réunion 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 40.*



## MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE

**Jeudi 20 janvier 2022**

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

### **Audition de M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports**

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Nous poursuivons aujourd'hui nos auditions sur les problématiques éducatives : ce volet de notre réflexion est très important, car l'école joue un rôle crucial dans la formation des futurs citoyens, à qui nous demandons de contribuer à la vie de notre société.

Je remercie donc, en notre nom à tous, M. Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de s'être rendu disponible ce matin.

Je rappelle 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 ainsi que sur *Twitter* ; cet enregistrement sera disponible, par la suite, en vidéo à la demande.

Je précise également que ce cycle d'auditions sur les aspects éducatifs de la formation des futurs citoyens nous a permis jusqu'à présent d'entendre Jean-Pierre Obin, auteur d'un rapport sur la formation des enseignants aux valeurs de la République, ainsi que Nathalie Mons, responsable du Centre national d'études des systèmes scolaires (Cnesco). D'autres échanges sont prévus avec la présidente du Conseil supérieur des programmes, le directeur général du Réseau Canopé ainsi que le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Avant que je vous donne la parole, Henri Cabanel, rapporteur, va vous poser quelques questions pour situer les attentes de cette mission d'information.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Je vous remercie également d'avoir répondu favorablement à notre invitation.

J'ai de nombreuses questions. Une première série concerne l'enseignement moral et civique (EMC), sujet crucial pour cette mission d'information.

Monsieur le directeur général, pouvez-vous retracer les différentes étapes du parcours citoyen, de l'école maternelle au lycée ? S'agissant de l'EMC, nous avons besoin de savoir comment les enseignants y sont formés, comment est évalué cet enseignement, qui se limite en principe à une demi-heure par semaine dans le secondaire, et quelles disciplines en sont le support.

Par ailleurs, quel est le calendrier de mise en œuvre des recommandations du rapport Obin sur la formation des enseignants aux valeurs de la République ?

D'après le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2021 sur l'éducation à la citoyenneté, les outils pédagogiques destinés à l'EMC sont très nombreux, mais peu utilisés.

La Cour souligne la complexité de l'accès à ces outils « du fait de la multiplication des sites et du manque d'accompagnement des enseignants ». Que pensez-vous de ce constat ? Quelles mesures le ministère envisage-t-il de prendre pour mieux accompagner les enseignants dans leur préparation pédagogique ?

Enfin, comment l'EMC s'articule-t-il avec l'ensemble des séances de formation prévues par le code de l'éducation, par exemple l'égalité hommes-femmes ou encore l'information sur les dons d'organe et du sang ?

Ma seconde série de questions concerne les possibilités d'engagement proposées aux élèves dans le cadre de l'institution scolaire. Pouvez-vous nous présenter les instances de participation des élèves à la vie des établissements et les différentes possibilités offertes aux élèves pour découvrir l'engagement citoyen ?

Comment est valorisé l'engagement des jeunes dans leur scolarité ? Jugez-vous envisageable, voire souhaitable, de valoriser l'engagement citoyen dans le cadre scolaire, par exemple dans le cadre du baccalauréat, sur le modèle des points attribués aux sportifs de haut niveau ?

Enfin, pouvez-vous présenter la réserve citoyenne de l'éducation nationale, en précisant son rôle, le nombre de réservistes et le recours qui en est fait par les établissements ?

**M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.** – Votre premier ensemble de questions porte sur la formation des élèves tout au long de leur cursus scolaire. Au risque d'enfoncer une porte ouverte, former de futurs citoyens signifie former des individus libres, éclairés, capables de comprendre le monde qui les entoure et d'exercer les mêmes droits et devoirs, et conscients d'une destinée partagée. On retrouve le triptyque « liberté, égalité, fraternité », qui fonde notre contrat social.

Ce sont ces qualités de citoyen que l'école s'évertue à construire sur l'ensemble de la scolarité. Dès l'école élémentaire, les principes « lire, écrire, compter, respecter autrui », souvent rappelés par le ministre de l'éducation nationale, sont centraux. Le respect d'autrui est d'ailleurs présent dès l'école élémentaire. La découverte des institutions, des symboles et des valeurs de la République est le début du *continuum* qu'est le parcours citoyen. Les règles de vie de classe sont l'embryon de la vie sociale. S'y ajoutent des enseignements et des projets pédagogiques sur ce que sont la citoyenneté et les institutions qui la font vivre, comme le Parlement ou les élections. Comme toujours en matière pédagogique, d'un côté on explique, et de l'autre côté, l'élève peut vivre concrètement la citoyenneté, avec l'élection de délégués de classe ou d'écodélégués, avec un processus électoral.

Tout cela se concrétise dans le parcours de l'élève et dans sa notation. L'EMC est identifié en tant que tel à partir du cycle 3 et du cycle 4, et complété par un enseignement aux médias et à l'information (EMI). L'EMC vise à développer la connaissance des valeurs de la République, la culture citoyenne, les droits et devoirs, et l'EMI à comprendre l'information, à apprendre à identifier ses sources, à confronter les regards et à développer sa capacité d'analyse face à une information plus éclatée et abondante que jamais. Ces matières, qui sont parallèles, apparaissent dans le bulletin et font l'objet d'une notation spécifique. On les retrouve au brevet, et le poids de l'EMC, qui fait l'objet de dix-huit heures annuelles au lycée général et technologique, a été renforcé au baccalauréat. En effet, auparavant, il ne comptait



qu'au titre du contrôle continu, soit 1 % de la note totale. Désormais, il fait l'objet de coefficients spécifiques et compte pour 2 %. C'est l'équivalent d'une option.

On trouve dans l'enseignement professionnel d'autres modalités d'évaluation de l'EMC, notamment le contrôle en cours de formation (CCF).

On a donc un chaînage complet, de l'enfance au lycée, sanctionné au moment du brevet et du baccalauréat ou du certificat d'aptitude professionnelle.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Vous parlez d'évaluation au collège et au lycée : une évaluation au primaire, par exemple en fin de parcours, est-elle envisageable ?

**M. Édouard Geffray.** – Au primaire, les élèves reçoivent un livret de compétences prenant notamment en compte le respect des autres et les capacités d'interaction, sans faire l'objet d'une évaluation aussi formelle qu'une interrogation écrite au collège ou au lycée. Certaines compétences sont ainsi identifiées de manière autonome dans les bulletins et sont évaluées par le professeur.

L'EMC est à 90 % pris en charge, dans le secondaire, par les professeurs d'histoire-géographie, historiquement importants pourvoyeurs en la matière, tandis que l'EMI est souvent assuré par des professeurs documentalistes.

L'EMC trouve aussi à s'exprimer hors des cours, notamment par des concours et événements stimulant l'engagement des élèves, comme des projets pédagogiques et des visites de lieux de mémoires ou d'institutions. Cela participe de l'appropriation d'une histoire, qui est une condition de la conscience civique.

Pour aborder la partie concernant les professeurs, il y a la formation à l'EMC proprement dite, et celle aux valeurs de la République, qui connaît un nouvel élan, comme vous l'avez vu avec l'audition de M. Obin.

Je commence par cette dernière. Par construction, le professeur est l'un des premiers visages de la République pour un enfant, et c'est sa mission et sa noblesse d'en incarner les valeurs. Il y a donc un plan de formation, initiale et continue. Pour la formation initiale, tous les masters métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) comporteront un module minimal de trente-six heures consacré aux principes et aux valeurs de la République. Cette formation trouve un écho dans les modalités de recrutement des professeurs : à compter des concours pour l'année 2022, l'une des épreuves orales d'admission consistera en un entretien destiné notamment à apprécier la capacité du candidat à s'approprier et à partager les valeurs de la République et les exigences du service public.

Pour la formation continue, un plan, dit « plan de formation des mille », a été créé. Plus de 1 000 formateurs sont concernés, à raison de dix jours de formation. Ils en ont déjà suivi quatre depuis septembre, puis en suivront deux par semestre jusqu'en janvier 2023. Parmi eux, une centaine, sur la base du volontariat, suivra une formation sanctionnée par un diplôme universitaire consacré aux valeurs de la République, notamment à la laïcité, à hauteur de 120 à 150 heures de formation. Les frais d'inscription sont à la charge de l'Éducation nationale. Les universités de La Sorbonne et de Cergy, en particulier, le dispensent.

L'enseignement est solide et bénéficie de la contribution de personnalités reconnues, comme Dominique Schnapper, qui préside le Conseil des sages de la laïcité.

Ces 1 000 formateurs devront former l'intégralité de leurs 1 100 000 collègues, de toutes catégories, au cours des quatre prochaines années, et dans la mesure du possible de manière inter-catégorielle. Cette formation a débuté en décembre. Entre 250 000 et 280 000 personnes devront être formées chaque année, soit 1 700 000 journées stagiaire, à raison de 1,5 journée par personne, sur quatre ans.

Cela se fait sans préjudice de la formation – initiale et continue – à l'EMC de nos professeurs. Des formations continues sont aussi proposées dans le cadre des plans académiques de formation aux professeurs sur les thématiques EMC. La question est de savoir jusqu'où s'étend l'EMC. J'ai une conception large de l'EMC et ai tendance à considérer que les formations relatives à la lutte contre toutes les discriminations, contre la haine anti-LGBT ou pour la défense des principes de la République, font partie des compétences que le professeur peut utilement convoquer dans le cadre de l'EMC.

J'en viens à votre question sur les outils et les ressources documentaires. La Cour des comptes dénonce, à juste titre, une abondance. La première raison à cela est incrémentale : les équipes créent des ressources qui s'ajoutent à celles qui existaient déjà, d'où un foisonnement.

Certaines ont été produites à destination des professeurs et viennent actualiser le corpus sur les valeurs républicaines. Certaines publications, peu nombreuses mais denses, sont ainsi à disposition : c'est le cas du vade-mecum sur la laïcité à l'école, créé en 2018 et régulièrement mis à jour, et du guide républicain, publié à la fin du mois d'août 2021 et distribué dans toutes les écoles et tous les établissements scolaires. Existe aussi un parcours d'autoformation.

Pour les ressources pédagogiques, nous visons à rationaliser les ressources sur Éduscol, qui est l'espace ressources des professeurs, avec deux ou trois millions de visiteurs uniques par mois. Nous avons récemment refondu et structuré ce site pour faciliter les recherches des professeurs.

Ensuite, s'agissant des principes et valeurs de la République, nous avons demandé au Réseau Canopé de restructurer son site. Le nouveau site devrait être livré d'ici à mars. L'idée est que toutes les ressources puissent être trouvées au même endroit et de façon facilitée.

Le troisième outil consiste en des vade-mecum pédagogiques, qui dressent un état des lieux de ce qui se fait de mieux en matière de recherche et de pratiques sur le sujet. Un vade-mecum sur l'EMI est en cours d'élaboration et sera publié prochainement.

Vous m'avez aussi interrogé sur l'engagement. Sa première dimension est celle d'une valeur qui caractérise la jeunesse contemporaine : les jeunes ont soif d'engagement, indépendamment de notre volonté de le valoriser. Par exemple, durant le confinement, des dizaines de milliers de jeunes se sont engagés au service de leurs aînés. Autre exemple, en matière d'environnement, nous avons lancé les écodélégués, sur proposition du Conseil national de la vie lycéenne (CNVL) : cela concerne 250 000 jeunes. Par ailleurs, 500 000 jeunes sont délégués de classe dans les collèges et lycées. Cet engagement est aussi structuré : les collégiens et lycéens sont ainsi représentés dans les conseils de vie collégienne et les conseils de vie lycéenne, mais aussi au CNVL, qui porte la voix des lycéens et que le ministre a vu hier soir.

On observe aussi d'autres formes d'engagement, comme les ambassadeurs. S'agissant de la lutte contre le harcèlement, l'Éducation nationale les forme dans le cadre du programme de lutte contre le harcèlement à l'école (pHARe) : tous les collèges y participeront d'ici à la fin de l'année. Ces ambassadeurs étaient 23 000 en novembre 2021, contre 10 000 en 2020.

On trouve enfin des dispositifs comme les cadets de la République, ceux de la sécurité civile ou encore les classes de défense et de sécurité globales.

Les jeunes prennent du temps pour découvrir des institutions et s'engager au service des autres.

Comment cet engagement est-il reconnu ? Tout d'abord, il apparaît dans le bulletin scolaire et, au brevet, dans le « parcours citoyen », qui est l'un des quatre choix possibles pour l'oral. Il figure aussi dans le livret scolaire du lycée et trouve donc une traduction dans Parcoursup.

Il y a encore d'autres types d'engagements, tels les chorales – entre un tiers et la moitié des collèges sont concernés –, les sports ou encore le journal du lycée. Les élèves peuvent les faire valoir dans Parcoursup, mais aussi en vue de leur insertion professionnelle. L'engagement permet de se préparer à cette dernière, et sa reconnaissance par l'institution est un avantage supplémentaire.

Votre dernière question portait sur la réserve citoyenne, créée en 2015, qui permet à toute personne d'apporter gratuitement son concours à l'Éducation nationale autour de thématiques comme les valeurs de la République, l'éducation aux réseaux sociaux, la lutte contre le harcèlement, etc. Elle compte 6 670 réservistes, dont 30 % de retraités et 70 % d'actifs. Ces réservistes interviennent dans les établissements sous le contrôle de ceux-ci. En 2020-2021, la pandémie a eu pour effet de mettre un frein à ces interventions, mais le rythme habituel est de 500 à 600 interventions par an dans les écoles et dans les collèges, sachant que certaines peuvent mobiliser plusieurs réservistes en même temps.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Vous estimez à 500 000 le nombre de jeunes engagés comme délégués de classe, ambassadeurs ou encore cadets de la République, mais ne s'agit-il pas toujours des mêmes élèves ?

Pensez-vous que l'attribution de points supplémentaires pour le brevet ou pour le bac aiderait à valoriser l'engagement ?

**M. Édouard Geffray.** – Je ne crois pas qu'il s'agisse toujours des mêmes élèves, car si certains s'engagent effectivement sur tous les fronts, nous avons prévu que certains postes ne pouvaient pas être cumulés, par exemple ceux de délégué de classe et d'écodélégué. Ensuite, la classe entière est parfois engagée, comme dans le cas des classes de défense ou des cadets de la sécurité civile. Il me semble que, entre les différentes possibilités, chacun peut trouver un engagement qui lui correspond.

Jusqu'à présent, l'engagement n'a pas été valorisé dans le passage de diplômes comme le sont les matières optionnelles. Il me semble – et c'est une opinion personnelle qui n'engage pas le ministère – que c'est pour éviter que l'école adresse aux jeunes une injonction à s'engager, à un âge où ils se cherchent. Je n'ai pas d'avis tranché, mais je serais prudent en la matière. Les modalités d'insertion dans la vie sociale sont très diverses et notre rôle est

d'aider les élèves à trouver un champ d'expression qui corresponde à leur engagement, lequel peut évoluer dans le temps – on le voit quand des élèves longtemps réticents s'engagent durablement. Il n'y a pas de règle en la matière.

**M. Hervé Gillé.** – Comment l'EMC est-il évalué, par quelle méthode et avec quels outils ? Quelles ont été les évolutions notables ces dernières années ?

Les projets d'établissement paraissent très hétérogènes en la matière : pourquoi existe-t-il une telle diversité ? Faut-il renforcer les outils pour aider ces projets et réduire les écarts entre établissements ?

Enfin, comment l'environnement de l'école est-il pris en compte et associé à cet enseignement ? Je pense en particulier à l'éducation populaire, au tissu associatif et aux citoyens en général.

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – J'aimerais revenir sur l'idée de récompenser l'EMC par des points au bac ou au brevet.

En Alsace, comme dans d'autres régions, nous avons mis en place l'option langue et culture régionales dès le collège. Elle rapporte des points, ce qui est une motivation très importante pour les élèves.

Je suis convaincue que pour faire accepter des matières en apparence peu attirantes, comme peut l'être l'EMC, il faut une récompense à la clé : c'est le pendant des heures supplémentaires que l'on accepte de consacrer à cet enseignement.

Ensuite, au-delà des chiffres, il faut savoir comment les choses se passent sur le terrain. L'engagement dépend aussi des équipes pédagogiques, de leur renouvellement, et les élèves qui s'engagent sont le plus souvent de bons élèves, bien informés et venant d'un milieu social engagé. La possibilité de gagner des points au diplôme ne serait-elle pas un levier pour élargir la participation à l'EMC ?

**M. Édouard Geffray.** – L'évaluation de l'EMC varie avec l'âge. Elle comprend un volet de connaissances et un volet de capacités réflexives, où nous encourageons un travail souvent réalisé en groupe, qui permet à chacun de réfléchir à son comportement, à sa place dans le groupe. L'évaluation de l'EMC articule ainsi connaissances et pratiques pédagogiques. Nous avons des ressources et des modèles à destination des professeurs, car nous ne sommes pas dans de la connaissance strictement académique.

Les projets d'établissement sont effectivement divers. La loi nous a cependant fait évoluer récemment, avec l'élargissement du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) : vous avez décidé d'y inclure l'environnement. Nous y travaillons concrètement – à cette heure, le Conseil supérieur de l'éducation examine le projet de décret d'application. Cette initiative du législateur stimule la mobilisation au sein de ces comités, qui vont apporter leur pierre aux projets d'établissement. Les CESC vont être redynamisés dans les mois à venir.

Je ne l'ai pas encore souligné, mais le domaine dont nous parlons implique l'intervention de tiers et l'ouverture de l'école sur son environnement. Les initiatives sont très nombreuses, par exemple la semaine de la presse et des médias, au cours de laquelle quelque 400 000 collégiens de 4<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> rencontrent des journalistes. Il existe plusieurs modalités d'intervention dans les écoles, avec des agréments d'échelle nationale ou d'académie.

Des partenariats forts sont établis de longue date. En réalité, nous prenons en compte les différents temps de l'enfant, au-delà du seul temps scolaire. Nous travaillons sur le *continuum* pour faire comprendre à l'enfant que les règles scolaires s'inscrivent dans un ensemble plus large, celui des règles de la vie en société.

Enfin, l'engagement dont nous parlons ici est difficile à valoriser comme une matière scolaire, avec une note, parce qu'il est difficile à quantifier. Les formes d'engagement sont diverses et peu quantifiables. C'est ce qui rend difficile la comparaison avec les options, par exemple celle de langue et culture régionales, que l'on peut plus facilement évaluer dans un contrôle de connaissances.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Je vous rejoins sur le fait que tout n'est pas quantifiable dans l'engagement. Cependant, ce que l'on reproche souvent à l'EMC, c'est d'échapper à toute évaluation, alors qu'il y a des connaissances à évaluer en la matière, et des enseignements à conduire autrement qu'en les saupoudrant dans le cours d'histoire-géographie – et encore, uniquement lorsque le programme d'histoire-géographie est terminé. Ne peut-on pas être un peu plus exigeant sur les connaissances mêmes, et dire qu'un jeune de 18 ans devrait avoir une idée de nos institutions, de ce qu'est, par exemple, le Parlement ? J'interviens dans une classe préparatoire et je suis surpris de voir que les jeunes à qui je m'adresse ne connaissent que très peu tout cela.

Vous dites que l'EMC est bien identifié. Je n'en suis pas si sûr : il me semble que l'enseignement en est plutôt diffus. Ne peut-on pas « durcir » cet enseignement, en évaluant des connaissances plus précises ?

Entre les différentes instances de représentation des élèves, organisées elles-mêmes en différentes strates géographiques, ne pensez-vous pas que l'on en arrive à un « millefeuille » bien trop épais et peu mobilisateur ? En multipliant les instances, je ne suis pas certain que l'on accroisse l'appétence des élèves à s'engager...

Et pour avoir connu la solitude du professeur qui sollicite ses élèves pour qu'ils se portent candidats à telle instance ou même au poste de délégué de classe, je me demande si l'on ne doit pas réfléchir au sens même de l'engagement que l'on propose aux élèves. Ne faut-il pas donner un rôle plus important aux délégués de classe au sein des conseils de classe ? On leur demande, au mieux, d'être les secrétaires de séance, chargés de dire aux autres élèves ce qui s'est passé lors du conseil : ne doit-on pas donner une impulsion pour que cet engagement ait des conséquences sur la vie scolaire ?

Enfin, vous indiquez que la capacité à maîtriser et à diffuser les valeurs de la République compte désormais dans l'épreuve orale du concours de recrutement des enseignants : quel est son poids ?

**M. Édouard Geffray.** – Je partage l'idée que l'évaluation de l'EMC puisse passer par la connaissance de nos institutions, du principe de la séparation des pouvoirs, des élections et de ce qui compose la citoyenneté politique. La difficulté, c'est que l'évaluation de ces connaissances dans des examens nationaux implique une préparation précise à cette évaluation. Actuellement, l'EMC peut compter 50 points dans le brevet, et les collégiens qui optent pour le parcours citoyen peuvent gagner jusqu'à 150 points au brevet. Cependant, nous n'en avons pas fait une option, avec un enseignement propre et un coefficient, car l'idée reste que l'EMC doit concerner tous les élèves. Doit-on « durcir » la partie connaissances ? Je note votre proposition.

Le service national universel (SNU) est aussi l'occasion de rappeler les bases de l'EMC, parce que les jeunes ont alors une attention différente de celle qu'ils ont en classe et le cadre est différent – c'est un moment important aussi pour la vérification des connaissances.

Enfin, je ne crois pas que les instances de représentation des élèves soient trop nombreuses ni que leurs différentes strates se recoupent. J'ai constaté leur grande utilité pendant la crise sanitaire : heureusement qu'elles étaient là pour dialoguer avec les élèves ! Il nous a été très précieux de pouvoir réunir soixante élèves en visioconférence, eux-mêmes reliés à leurs classes. À titre personnel, je ne suis donc pas critique.

Je vous rejoins également sur la nécessité de mener un travail sur le sens de l'engagement. Ce travail est double : il y a l'engagement qui s'accompagne d'une délégation, d'un vote, comme pour les délégués de classe, et il y a les autres formes d'engagement, qui évitent la « concurrence » du vote, l'engagement non électif, qui est très important aussi, en particulier parce qu'il peut toucher d'autres types de profils d'élèves. Nous devons travailler sur ces deux formes d'engagement.

Enfin, lors du concours de recrutement des enseignants, l'épreuve d'entretien oral compte pour un coefficient 3 à l'admission au Capes, contre un coefficient 5 pour l'écrit de la matière principale.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Merci pour ces précisions. Nous sommes preneurs des compléments que vous jugerez utiles de nous apporter par écrit.

*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. Stéphane Piednoir, président -

### **Audition de Madame Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes**

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui nos auditions sur les problématiques éducatives de notre sujet avec Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes, que je remercie en notre nom à tous pour sa disponibilité.

Pour l'information de Souâd Ayada, 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 et sur *Facebook* ; cet enregistrement sera disponible par la suite en vidéo à la demande.

Ce cycle d'auditions sur les aspects éducatifs de la formation des futurs citoyens nous a permis jusqu'à présent d'entendre Jean-Pierre Obin sur la formation des enseignants aux valeurs de la République, Nathalie Mons, responsable du Centre national d'études du système scolaire (Cnesco) et Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire. D'autres échanges sont prévus avec la directrice générale du Réseau Canopé, puis avec le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

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 Souâd Ayada de s'être rendue disponible pour nous.

La plupart de mes questions concernent l'enseignement moral et civique (EMC). Pouvez-vous revenir sur les modifications successives des programmes d'enseignement moral et civique depuis 2015 ? Comment ces programmes ont-ils été élaborés ? Quels sont les principaux axes par cycle scolaire ?

Quelles ont été les conséquences de la réforme du bac sur cet enseignement ?

Quel est votre point de vue sur la diversification des objectifs de l'EMC fixés par l'article L. 312-15 du code de l'éducation ? Faut-il selon vous définir des priorités ? Serait-il pertinent selon vous de procéder à un recentrage de l'EMC ? Estimez-vous que la place de la présentation et la découverte des institutions et du fonctionnement de la vie démocratique dans l'EMC est suffisante en termes de formation des nouveaux citoyens ?

Quel regard portez-vous sur les outils pédagogiques mis à la disposition des enseignants pour l'EMC : manuels, ressources numériques du ministère ? Les manuels traduisent-ils à votre connaissance des conceptions différentes de l'EMC, en fonction par exemple de la place attribuée aux connaissances relevant de l'ancienne instruction civique ?

Au-delà de l'EMC, comment l'institution scolaire participe-t-elle au développement d'une culture citoyenne ?

En dehors de l'institution scolaire, quels sont, selon vous, les autres vecteurs pour permettre le développement d'une culture citoyenne ?

Enfin, avez-vous des préconisations pour renforcer la culture citoyenne des futurs citoyens, qu'il s'agisse de la promotion de l'engagement des jeunes ou de la participation à la vie démocratique de la Nation ?

**Mme Souâd Ayada, présidente du Conseil supérieur des programmes.** - Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je vous remercie pour cette introduction, ainsi que pour votre invitation.

Mon intervention se concentrera surtout sur mon domaine d'expertise principal, à savoir les programmes scolaires, et ceux, plus précisément, concernant l'enseignement

moral et civique (EMC). Je concentrerai mon propos sur les programmes du collège et du lycée général et technologique.

Les programmes du collège ont été élaborés en 2015, et ont subi certains ajustements en 2018. Le ministre avait alors demandé de clarifier les programmes des enseignements de mathématiques, de français et de l'EMC des cycles 2 (classes de CP, CE1, CE2), 3 (classes de CM1, CM2, sixième) et 4 (classes de cinquième, quatrième, troisième). Les demandes du ministre étaient à la fois précises et limitées, puisqu'il s'agissait de faire place à un vocabulaire plus explicite sans pour autant remettre en question la structure et la finalité des programmes en place. Ainsi, les ajustements auxquels il a été procédé sont restés modestes dans leur ensemble. Le seul élément significatif introduit – mais en dehors des programmes – a consisté en l'intégration de repères de progression, pour qu'à l'enseignement correspondent des repères annuels. En effet, les programmes fonctionnent en cycle de trois ans. Ces repères indiquent aux professeurs les priorités à enseigner chaque année.

Une nouvelle phase de modifications est ensuite intervenue, en 2020. À la demande du ministre, nous avons introduit dans chaque enseignement des enjeux concernant le développement durable, le changement climatique et la biodiversité.

Tout d'abord, il s'agit de rappeler que l'EMC n'est pas un enseignement dévolu à un professeur en particulier, tout particulièrement au lycée. Au cycle 2, l'EMC correspond à une enveloppe annuelle de trente-six heures, que le maître devrait dispenser. Au cycle 3, en classe de sixième, l'EMC est enseigné à hauteur d'une demi-heure par semaine. En cycle 4, rien n'étant spécifiquement indiqué, l'EMC est intégré aux trois heures par semaine dévolues à l'histoire-géographie. De même, en classe de troisième, l'EMC est intégré aux trois heures trente par semaine dévolues à l'histoire-géographie. Les trente minutes par semaine dédiées à l'EMC constituent un équilibre à viser.

Le programme poursuit trois finalités : respecter autrui, acquérir et partager les valeurs de la République et, enfin, construire une culture civique. Ces trois finalités, qui couvrent les programmes des cycles 2, 3 et 4, sont présentées dans un préambule commun au programme de l'école élémentaire et du collège. Au cycle 4, ces trois finalités sont approfondies par rapport aux cycles précédents. On invite les élèves à prendre de la distance à l'égard de leurs émotions et à exercer leur jugement moral dans le cadre de discussions régulières. On les invite à développer leurs aptitudes au discernement. La connaissance des valeurs et des principes de la République devient plus fine. La notion de nation est introduite, dans les termes suivants : « la notion de nation et la diversité des appartenances sont abordées ». S'agissant de la culture civique, les élèves doivent progressivement en appréhender les aspects fondamentaux et doivent comprendre « le sens de la responsabilité lié à l'engagement dans une société », selon le programme.

Dans le cadre de cette audition, il s'agit également de revenir sur deux notions telles qu'elles apparaissent dans le programme :

La notion de République, d'une part. Celle-ci est toujours abordée par rapport à ses valeurs, ses principes, ses symboles et aux débats dont elle se nourrit. Ainsi, le programme insiste sur le fait que les valeurs de la République peuvent « entrer en tension », et il invite les élèves à appréhender ces « situations de mises en tension des valeurs de la République ». Les élèves sont aussi amenés à comprendre « la diversité des sentiments d'appartenance civiques, sociaux, culturels et religieux ».



La notion de laïcité, d'autre part. Cette dernière est présentée comme « ce qui permet de respecter les convictions philosophiques et religieuses d'autrui ». Elle fait partie « des valeurs et principes majeurs de la République française ». C'est « l'expression des convictions philosophiques et religieuses ».

Les programmes du lycée général et technologique ont été élaborés dans le cadre de la réforme du baccalauréat et du lycée. Ceux des classes de seconde et de première de la voie générale et technologique ont été publiés en janvier 2019 et sont entrés en vigueur à la rentrée 2019, tandis que celui des classes de terminale a été publié le 25 juillet 2019 et appliqué à la rentrée 2020. En classes de seconde, première et terminale, dix-huit heures par an sont dévolues à l'EMC. Si au collège, les professeurs d'histoire-géographie se chargent de cet enseignement, au lycée, d'autres enseignants peuvent prétendre le dispenser. Il n'est pas rare – et c'est bienvenu – de voir les professeurs de philosophie ou les professeurs de sciences économiques et sociales (SES) s'en charger.

Pour information, au lycée professionnel, l'EMC est inclus en classe de seconde dans les 105 heures dévolues au français et à l'histoire-géographie, qui deviennent 84 heures en première puis 78 heures en terminale.

L'EMC s'articule au lycée général autour d'un programme intitulé « Liberté - Égalité – Fraternité ». En seconde, le programme s'organise autour d'un axe pédagogique intitulé « La liberté, les libertés ». En première, celui-ci s'intitule « La société, les sociétés », tandis que les classes de terminale travaillent sur l'axe « La démocratie, les démocraties ».

Le Conseil supérieur des programmes réfléchit actuellement afin de mieux articuler les programmes du collège et du nouveau lycée. Pour tous les enseignements, dont l'EMC, la marche semble un peu trop haute entre la troisième et la seconde. Cette réflexion s'est encore davantage imposée après l'assassinat de Samuel Paty, qui nous a conduits à réévaluer les programmes de collège. Nous nous sommes alors aperçus que sur nombre de points (la laïcité, les principes et valeurs de la République), ce programme d'EMC pouvait prêter à des malentendus et susciter des incompréhensions. Ainsi, nous prévoyons de proposer au ministre quelques pistes pour mieux articuler ces programmes, notamment afin de nourrir ceux qui vont être amenés à revoir les programmes de collège à l'avenir.

La première piste de travail que nous formulons au sein de ce travail de réflexion conduit au Conseil supérieur des programmes, consiste en la clarification des attendus de fin de collège. Nous proposons également de simplifier la structuration du programme, afin de mieux mettre en évidence ses contenus fondamentaux. En effet, les programmes tels qu'ils sont articulés actuellement présentent de nombreuses strates, qui ne facilitent ni son appréhension ni son traitement. Une rédaction trop détaillée donne l'impression d'un empilement d'objectifs, d'un éparpillement des contenus voire de nombreuses répétitions. Il semble peu aisé pour les enseignants de l'enseigner et pour les élèves de se l'approprier.

Il conviendrait de rédiger de manière moins abstraite les attendus de fin de cycle 4, afin que ceux-ci s'articulent davantage aux enseignements concrets conduits dans d'autres classes.

Il faudrait également faire apparaître explicitement les connaissances et les savoir-faire que les élèves devront avoir acquis au terme de leur scolarité au collège.

Nous proposons également que les attendus soient moins nombreux, et davantage centrés sur ce qui est essentiel dans cette formation. En effet, cet enseignement donne le sentiment d'une exhaustivité des connaissances, qui n'est pas de mise à ce niveau, ni même dans un cadre scolaire. Il faudrait reconsidérer la pertinence des groupements thématiques dans lesquels se distribuent les connaissances et les objets d'enseignement. De même, il s'agirait de réduire le nombre de connaissances et de compétences. Surtout, il s'agit de définir plus rigoureusement les notions fondamentales mises à l'étude.

Comme deuxième piste proposée, nous suggérons d'introduire les repères de progression qui permettent de distribuer l'année sur un cycle, et donc de connaître les objectifs fixés au terme de chaque année scolaire du cycle 4. Aujourd'hui, ces repères existent seulement dans un texte intitulé « Repères annuels de progression pour l'Enseignement moral et civique – cycle 4 » disponible sur la plateforme « Eduscol ». Or ce document semble avoir toute sa place dans le programme, et aiderait grandement les professeurs à conduire leur enseignement.

Enfin, nous proposons de délimiter les domaines des finalités poursuivies. Comme précédemment évoqué, du cycle 2 au cycle 4, trois finalités ont été identifiées (respecter autrui, acquérir et partager les valeurs de la République, construire une culture civique). Celles-ci sont intimement liées les unes aux autres et donnent ainsi lieu à de nombreuses redondances. Cela ne permet pas de cerner les différents concepts, jusqu'à les confondre les uns avec les autres et créer une profonde confusion parmi les élèves. En outre, il faudrait s'entendre sur ce que recouvre le terme « moral » au sein de cet « enseignement moral et civique ». Ce terme a été ajouté en 2015. Avant cela, on parlait « d'éducation civique ». De quelle morale s'agit-il ? Que peut enseigner l'école en termes de morale, sans se mettre en rivalité avec d'autres discours censés porter la morale ? Il s'agirait donc de délimiter le champ propre de la morale enseignée et de justifier la pertinence de l'État à se prononcer sur celle-ci. De même, il est essentiel de veiller à définir les termes et les contenus qui s'y réfèrent.

En outre, si on se penche plus en détail sur la deuxième finalité du programme (acquérir et partager les valeurs de la République), on se rend compte que celle-ci s'appuie sur une définition indéterminée de la République. Les principes et les valeurs ne sont pas suffisamment appréhendés dans leur aspect politique pour en saisir le contenu concret. Ils sont abordés au même titre que les symboles de la République, dans une perspective qui rapporte la citoyenneté française à la citoyenneté européenne. En l'état actuel, il semble excessivement difficile de distinguer les concepts de République, démocratie ou nation : ces notions ne sont pas définies, et sont principalement délimitées dans la relation qu'elles entretiennent les unes avec les autres. La République est à la fois tout et rien de bien précis. Il conviendrait de circonscrire le périmètre d'un enseignement de la République et de déterminer ses contenus.

La troisième finalité du programme (construire une culture civique) a un statut particulier dans le programme. Selon ce dernier, elle irrigue « l'ensemble des enseignements et s'articule à quatre cultures : la culture de la sensibilité, la culture de la règle et du droit, la culture du jugement et la culture de l'engagement ». Ce schéma apparaît quelque peu complexe. Surtout, on s'aperçoit que l'engagement, sans que la notion soit précisée, est décrit comme le cœur de la culture civique. Il s'agirait d'élargir l'enseignement du civisme à tous ces aspects. De même, il faudrait reconsidérer l'EMC à l'aune de la priorité de dispenser une instruction civique digne de ce nom.

Notre quatrième piste de travail, pour ceux qui élaboreront les futurs programmes, s'articule autour du fait de dispenser un enseignement structuré de la République, ancré dans

l'histoire des institutions politiques de la France, et ainsi inscrire les principes et les valeurs de la République dans le mouvement concret de leur affirmation.

Au collège, l'appréhension de la République fait l'objet de propos abstraits qui ne restituent pas le mouvement de sa genèse. Les programmes ne semblent pas viser des connaissances précises sur ce sujet. Au collège, l'étude des valeurs de la République prend le pas sur celle de ses principes. Elle est menée selon une double perspective, celle que dessinent les droits de l'individu et du citoyen et celle que constitue l'égalité, présentée non pas comme une réalité, mais « comme une promesse républicaine ». Les perspectives juridiques, politiques et historiques sont écartées, au profit d'une approche sociétale, ancrée dans des enjeux contemporains.

On a l'impression qu'au collège les valeurs de la République désignent tout ce qui se rattache à la démocratie, à l'État, à la nation, à la loi, à la cohésion sociale et nationale, à la laïcité, sans que ces différents niveaux soient distingués. Ces valeurs véhiculent inévitablement une certaine confusion, que renforce le caractère indéterminé de la notion de valeur. Rien de ce qui fait la singularité du civisme républicain n'est explicité. Les aspects constitutifs de la citoyenneté républicaine mériteraient d'être précisés en cycle 4, notamment à travers l'explicitation de la notion de « vivre ensemble républicain », au sens que nous donnons à l'appartenance à la nation, ou à des expressions comme « République une et indivisible », ou de « communauté de destins », qui devraient faire l'objet d'un traitement approfondi.

Il conviendrait de dispenser un enseignement de la République dans ses dimensions politiques, historiques et institutionnelles, de mieux déterminer le sens que nous donnons aux valeurs de la République, et de faire une place aux principes de la République. De même, il s'agirait d'établir clairement ce qui distingue les principes de la République de ses valeurs.

Enfin, nous avons proposé une cinquième piste pour les programmes à venir. Elle invite à appréhender la laïcité de manière plus explicite, pour en proposer une définition élémentaire, propice aux approfondissements du lycée. Dans les programmes du collège, la laïcité ne fait que rarement l'objet d'un traitement spécifique, elle est toujours reliée à des notions connexes. Dès le préambule du programme, elle figure parmi les quatre valeurs et principes de la République et est présentée comme ce qui permet « l'expression et le respect des convictions philosophiques et religieuses ». Plus loin, elle apparaît dans des situations très variées : quand il s'agit d'identifier « les formes de discrimination », quand il s'agit d'appréhender « les situations de mise en tension des valeurs de la République ». Elle apparaît également quand il s'agit de comprendre la « diversité des sentiments d'appartenance » - j'insiste sur le pluriel qui n'est pas sans nous poser des difficultés. La laïcité est « ce qui préserve la liberté de conscience et l'égalité des citoyens ». Ainsi, il n'existe pas à ce jour dans les programmes de traitement spécifique de la notion de laïcité, qui subit au contraire un traitement marginal. Quand celle-ci apparaît dans les manuels, on parle des « enjeux de la laïcité » ou des « principes de la laïcité » plutôt que « du principe de laïcité » (au singulier). Les lois scolaires, la loi de 1905, la loi de 2004 sont à peine évoquées. Ainsi, il apparaît qu'au collège, la laïcité est abordée, bien plus qu'elle n'est enseignée. L'angle de la liberté de conscience (légitime, mais réducteur) est privilégié et, parfois, réduit à du ressenti. La laïcité apparaît d'abord comme un droit, qui assure à l'individu une liberté de conscience, et semble subrepticement se confondre avec la liberté religieuse. Par conséquent, ce traitement partiel ne permet pas de montrer qu'elle constitue un principe en soi sur lequel est basée la République. Le traitement du concept apparaît partiel et

unilatéral. Les manques sont nombreux : au plan juridique (les lois qui la fondent sont à peine évoquées), les questions du prosélytisme ou du cadre légal du culte ne sont même pas citées... De même, la reconnaissance et l'obéissance à la loi ne sont pas mises en avant. On valorise l'intérêt particulier pour le rattacher, dans un second temps, à l'intérêt général.

Il conviendrait donc d'inscrire la compréhension de la notion de laïcité dans les finalités poursuivies par l'EMC, et de proposer une définition claire, qui s'appuie sur la liberté de conscience, sans faire l'impasse sur la séparation de l'Église et de l'État et sur la relation de celle-ci à l'exercice de la citoyenneté républicaine. De même, il paraît crucial d'appréhender la laïcité, inscrite dans la Constitution, comme un principe d'organisation de la République. Il s'agirait d'accorder une place privilégiée à la perspective historique et à la genèse et au contenu de la loi de 1905. Il faudrait enfin construire, tout au long du cycle 4, un enseignement progressif de la laïcité, en lien avec les autres enseignements reçus.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Je vous remercie, Madame la Présidente. Nous entendons qu'il y a des failles dans les programmes tels qu'ils sont construits aujourd'hui. Nous comprenons qu'ils nécessitent, sans doute, une nouvelle clarification.

**Mme Souâd Ayada.** – Effectivement, le travail réalisé en 2018 n'était pas suffisant. Les programmes d'EMC appellent à une refonte globale !

**Mme Laure Darcos.** – Madame la Présidente, je vous remercie pour cette intervention éclairante. Vous avez mentionné le besoin de revenir davantage sur la loi de 1905 avec les élèves. Pour ma part, je suis également favorable à l'apprentissage plus en amont, dès le premier cycle, du fait religieux (les trois monothéismes). En effet, une meilleure connaissance du fait religieux permettrait, me semble-t-il, de faire évoluer les mentalités pour un meilleur vivre ensemble. Ceci n'empêcherait pas, par la suite, de revenir plus en profondeur sur la séparation de l'Église et de l'État.

Je souhaiterais également évoquer l'apprentissage du sens critique. Nos enfants, adolescents et jeunes adultes ne regardent pas la télévision et ne lisent plus les journaux : ils s'informent par des vidéos sur les réseaux sociaux. Ils deviennent ainsi la cible de théories complotistes. Sans la capacité d'en discuter dans le cadre familial ou avec des proches pour prendre du recul, ces jeunes peuvent être livrés à eux-mêmes, dans la confusion absolue.

J'en ai notamment discuté avec Pierre Assouline, qui serait ravi d'effectuer un travail avec l'Éducation nationale sur ce point, ainsi qu'avec l'association *Renaissance numérique*, qui apprend aux jeunes lycéens à développer leur sens critique. À ce sujet, j'ai récemment été invitée à intervenir auprès de lycéens. Ils m'ont expliqué avoir été marqués par le niveau d'abstention des dernières élections, et me questionnaient sur cet aspect, ainsi que sur des sujets de société variés. Leurs remarques participaient d'un même sentiment : ils ne comprenaient pas pourquoi ils devaient voter, pourquoi parfois ils devaient se déterminer par rapport aux candidats en place, ou comment eux, jeunes adultes, pouvaient s'exprimer. Ces jeunes semblent prêts à recevoir ces enseignements civiques, quand des professeurs le leur inculquent, en dehors de tout antagonisme.

**Mme Souâd Ayada.** – L'enseignement laïc du fait religieux a sans doute toute sa place dans les programmes, et nous sommes en droit d'en attendre des bénéfices, notamment pour faire comprendre que la laïcité n'est pas en guerre contre les religions, et qu'au contraire, elle peut constituer une chance pour ramener la religion à sa sphère propre, privée. Ce point suscite néanmoins quelques craintes. D'une part, je ne suis pas certaine que la société

française, telle qu'elle est aujourd'hui, soit en mesure de conduire un tel enseignement ni que nos professeurs soient correctement formés pour mener cette tâche à bien. D'autre part, les programmes poursuivent déjà de très nombreux objectifs : est-il pertinent d'en ajouter un de plus ? Il est urgent de revenir à une instruction civique précise et simple.

Concernant votre intervention sur le sens critique, je comprends votre inquiétude, étant philosophe de formation, mais j'émetts néanmoins quelques réserves face à l'inflation actuelle des expressions telles que « sens critique » ou « esprit critique »... Au risque de provoquer, j'ajoute que j'aimerais sans doute davantage de connaissances et d'instruction, et moins de « sens critique ».

**M. Stéphane Piednoir, président.** – J'aimerais prolonger ce point, Madame la Présidente. Je suis professeur de mathématiques et je partage l'opinion selon laquelle le sens critique peut s'acquérir ailleurs qu'au sein de l'enseignement civique. En tant qu'enseignant, j'ai vécu de près la confrontation à l'inflation des textes, et j'admets que l'on s'y perd. Je partage donc votre point de vue concernant la nécessité d'une simplification des enseignements, avec des objectifs définis.

Comme Laure Darcos, je suis récemment intervenu dans mon ancien établissement, en classe préparatoire aux grandes écoles. J'ai été frappé par l'intervention d'un jeune homme de 18 ou 19 ans m'interrogeant à propos des fonctions du conseil municipal... Le programme mentionne des notions très abstraites, mais me semble faire l'impasse sur les notions élémentaires concernant nos institutions. Celles-ci échappent alors totalement à ces jeunes, qui n'ont pas conscience du pouvoir qui réside entre leurs mains. L'abstention est d'ailleurs nourrie par cette croyance que le bulletin de vote n'a pas d'impact. Il semble donc essentiel de simplifier les attendus de l'EMC et d'enseigner que nous vivons dans un beau pays, qu'il s'agit de chérir.

De même, l'expérience me confirme qu'en l'état, l'EMC est enseigné quand l'emploi du temps le permet et « sacrifié » s'il faut avancer sur d'autres points du programme sur lesquels nous aurions pris du retard...

**Mme Catherine Belrhiti.** – Ancienne professeure d'histoire-géographie, j'ai été quelque peu circonspecte lorsque le mot « moral » a été ajouté à l'enseignement civique. Face à des étudiants de milieux et de religions différentes, ce nouvel aspect est très délicat à enseigner. En outre, le programme donne lieu à différentes possibilités d'interprétations sur ce point. Comme l'expliquait Stéphane Piednoir, il est vrai que nous enseignons l'EMC seulement quand nous le pouvons. J'y accordais du temps du fait de ma fibre politique, et je l'enseignais en relation avec mes cours d'histoire. Or ce n'est pas nécessairement le cas : ces deux matières sont conçues séparément, alors qu'elles s'imbriquent. Les détacher, c'est la meilleure façon de faire l'impasse sur cet enseignement.

En outre, si l'on veut que cet enseignement ait de la valeur, il est nécessaire qu'il soit évalué sérieusement. Au-delà d'imbriquer cet enseignement à l'enseignement d'histoire, il conviendrait d'insister davantage sur les devoirs, plutôt que sur les droits qu'implique la République et, ainsi, de mettre en avant ce qu'il s'agit de faire en tant que citoyen, avant d'expliquer aux élèves ce qu'il est possible d'obtenir.

Enfin, il est beaucoup question de ramener les jeunes aux urnes. Autrefois, au sein de ce cours d'instruction civique, on invitait les élèves à se déplacer pour voter pour leurs

délégués. Aujourd'hui, ils votent par Internet. Pourtant, mettre en scène ce moment du vote à l'école sensibilisait les élèves et sacralisait cet acte.

**Mme Souâd Ayada.** – Je souhaiterais revenir sur ce que disait M. le Président. Bien entendu, le rôle de l'école est d'aiguiser le sens critique, mais celui-ci s'aiguise par l'appropriation de connaissances.

Il a été question d'un enseignement des rouages de la démocratie et de nos institutions, mais, pour ce faire, il est nécessaire que la société prenne conscience du fait que l'école ne peut pas tout enseigner. Il faut une « critique scolaire de la société française » : se rappeler le devoir de l'école et œuvrer à le préserver. On ne peut pas parler de tout.

Vous évoquiez, Madame la Sénatrice, la question de l'enseignement moral. Cette nouvelle appellation a soulevé des discussions en 2012 et 2013 et les difficultés à ce sujet n'ont pas été résolues. Il est très complexe de définir ce que nous entendons par morale civique. En 2012, nous avons voulu que ce soit un enseignement et non plus une instruction, ni une « éducation à », afin de redonner de la valeur à cet enseignement. Y sommes-nous parvenus ? Il ne me semble pas que ce soit le cas, tant le temps qui y est consacré reste modeste, celui-ci devenant la variable d'ajustement pour les enseignants, en fonction de leur niveau d'avancement sur le programme dans l'année.

Revenons sur la genèse de cet enseignement. Il est normal pour une République de proposer un enseignement civique. Cet enseignement était essentiel sous la Troisième République. Il était alors mené par les hussards de la République et pensé comme devant se déployer aussi de manière indirecte : les humanités avaient pour charge de dispenser cet enseignement civique. Aujourd'hui, la société française a changé depuis les années 1970 et 1980 ; on ne peut plus s'appuyer sur les voies d'un enseignement implicite et indirect pour créer cette adhésion à la République. D'où la décision de Jean-Pierre Chevènement de réintroduire l'enseignement civique en tant que tel. Notre devoir est de ne pas perdre de vue notre objectif d'aiguiser notre devoir à la République. Or, les manuels scolaires obéissent à une logique de déconstruction, à de l'éparpillement, avec peu de textes, peu d'idées et mises sur le même plan. Ils insistent sur le débat d'opinion et non sur la connaissance. Les éléments mis en valeur sont la démocratie participative, les discriminations, la liberté de mœurs et sexuelle, les droits des personnes homosexuelles, transgenres, les migrants, leurs droits...

Par ailleurs, les programmes ne sont pas tout : il y a ce qu'en font les professeurs, surtout quand ils laissent place à l'interprétation, et ce qu'en font les manuels scolaires.

**M. Bernard Fialaire.** – J'espère ne pas être trop en décalage, étant l'un des seuls de cette assemblée à ne pas être issu du monde de l'éducation. Je partage votre réflexion quant au fait de ne pas enseigner l'esprit critique, l'adolescence incarnant un esprit de contestation qui appelle en face une autorité de compétence et de connaissance à laquelle il faut se confronter pour se construire. Notre école doit incarner cette autorité pour former des citoyens. Cependant, le téléphone portable donnant accès à beaucoup de connaissances, il paraît important d'enseigner quelques méthodes de « mise en garde » à l'égard de l'information en ligne. Bien que je sois en phase avec l'idée consistant à revenir à une instruction plus concrète, l'éducation aux médias et à l'information me semble susceptible de contribuer à la construction de la société... Je crains que les jeunes puissent manquer de repères, et si l'école ne peut pas tout, nous devons néanmoins attendre beaucoup de celle-ci, puisque c'est elle qui permet de construire les futurs citoyens.

**Mme Souâd Ayada.** – Il est certain que nous devons attendre beaucoup de notre école : nous lui devons l'intégration républicaine ou l'ascension sociale, qui est un élément essentiel de la cohésion de la Nation. Cependant, il s'agit également de reconnaître que cette école n'est peut-être plus tout à fait en mesure de satisfaire toutes les attentes de la société d'aujourd'hui. En tant qu'institution, l'école n'occupe plus la place centrale d'antan. Les professeurs ont profondément changé, ce ne sont plus les hussards noirs de la République. Le corps professoral n'a plus de culture commune, comme cela pouvait être encore le cas dans les années 1960 et 1970. Il n'est pas certain que les enseignants partagent aujourd'hui la même vision de leur métier, tant les voies de recrutement ont été multipliées. Il existe toujours un concours externe, mais également interne (ce qui est une excellente chose). De même, nous faisons face à l'accroissement du nombre de contractuels dans l'Éducation nationale. Je ne porte pas de jugement mais je constate cette réalité.

Concernant l'apprentissage du sens critique, il me semble qu'à force de répéter sans cesse qu'il faut de l'esprit critique, nous en faisons un esprit dogmatique. C'est une contradiction : l'esprit critique doit advenir par lui-même. Nous devons lui donner les moyens de s'exprimer.

Il est vrai que le numérique a profondément modifié l'autorité de l'enseignant et la valeur de sa parole. On ne surmontera les difficultés que cela implique que si on accepte de réfléchir au fait qu'enseigner, ce n'est pas informer.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Madame la Présidente, je vous remercie pour ces informations sur cet enseignement qui doit, sans doute, revenir à des fondamentaux.

### **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'attraction 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 pourrons 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 pourrons 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.





**MISSION D'INFORMATION SUR LA CULTURE CITOYENNE****Jeudi 27 janvier 2022**- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -**Audition de Mme Florence Gérard-Chalet, directrice générale de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (ÉPIDE), et M. François-Xavier Pourchet, directeur général adjoint**

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Nous accueillons Mme Florence Gérard-Chalet, directrice générale de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (ÉPIDE), et M. François-Xavier Pourchet, directeur général adjoint, que je remercie pour leur disponibilité.

Pour l'information de nos interlocuteurs, 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 Guy 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 ainsi que sur *Facebook* ; cet enregistrement sera disponible par la suite en vidéo à la demande.

L'ÉPIDE intéresse tout particulièrement notre mission parce que ce dispositif d'insertion sociale et professionnelle s'appuie sur un maillage de centres présents dans de nombreux territoires, en cohérence avec les préoccupations du Sénat, mais aussi parce que la formation qui y est dispensée aux jeunes comporte un « parcours citoyen » venant en complément de l'accompagnement des jeunes vers l'autonomie.

Avant de vous donner la parole, Henri Cabanel, rapporteur, va vous poser quelques questions pour situer les attentes de cette mission d'information.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Je remercie également Mme Gérard-Chalet et M. Pourchet de s'être rendus disponibles.

Mes premières questions concernent l'activité de l'ÉPIDE.

Quel est le parcours des jeunes accompagnés par l'établissement ? Comment se déroule le parcours citoyen suivi par les volontaires de l'ÉPIDE ? Cette formation citoyenne fait-elle l'objet d'une validation, comme c'est le cas dans le cadre du service militaire adapté (SMA), où l'attestation de formation citoyenne est nécessaire à l'obtention du certificat d'aptitude personnelle à l'insertion ?

Quel est le degré d'autonomie des vingt centres d'accueil répartis sur le territoire, en particulier dans les parcours d'accompagnement qu'ils proposent ?

Combien de volontaires ont-ils été accompagnés par l'ÉPIDE en 2021 ? Ce nombre pourrait-il augmenter ? Comment ont évolué les effectifs de l'ÉPIDE depuis sa création ?

Quelle est la proportion de jeunes filles bénéficiant du dispositif ? Quels sont les leviers pour assurer l'égal accès du dispositif à l'ensemble des jeunes ?

Disposez-vous d'indicateurs relatifs à l'insertion des anciens volontaires au sein des forces armées ou des autres corps en uniforme – police et gendarmerie nationale notamment ?

Dans un rapport publié en mai 2021 à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes évoque des pistes pour renforcer l'attractivité de l'ÉPIDE, les centres affichant un taux d'occupation de 71 %. L'hébergement des jeunes sept jours sur sept figure parmi ces pistes pour une meilleure prise en charge des jeunes logés de manière précaire. Qu'en pensez-vous ? Envisagez-vous une telle évolution ? Comment communiquez-vous avec les diverses institutions qui travaillent à l'insertion des jeunes ?

Mes autres questions ont trait à l'articulation entre l'activité de l'ÉPIDE et d'autres dispositifs d'insertion. Quelles sont les spécificités de l'accompagnement proposé par l'ÉPIDE au regard du service militaire volontaire (SMV) et du réseau des écoles de la deuxième chance (E2C) ? Quelles sont les principales différences entre les publics accueillis par ces trois dispositifs ?

Estimez-vous que l'articulation actuelle entre ces trois dispositifs permet une orientation efficace des jeunes ayant besoin d'un accompagnement en matière d'insertion sociale et professionnelle ?

Enfin, pourriez-vous nous donner votre appréciation sur le rôle du ministère des armées dans le pilotage de l'ÉPIDE ? Quelles seraient les conséquences d'un retrait définitif du ministère des armées de sa gouvernance ?

**Mme Florence Gérard-Chalet, directrice générale de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (ÉPIDE).** – Nous allons tenter de répondre dans le délai imparti et nous pourrions vous envoyer des éléments complémentaires si vous le jugez utile.

Je vous remercie pour votre invitation, d'autant plus que l'éducation à la citoyenneté est l'une de nos missions importantes mais qu'elle n'est pas toujours perçue comme telle, parce que nous sommes un opérateur spécialisé dans l'insertion sociale et professionnelle, alors que la citoyenneté est un socle sur lequel s'appuie cette insertion. À la suite du rapport que la Cour des comptes a consacré à l'ÉPIDE l'an passé, mais aussi du rapport d'information du Sénat *L'égalité des chances, jalon des politiques de jeunesse*, notre établissement s'est engagé dans une démarche stratégique avec ses 1 100 agents. Nous avons ouvert une plateforme citoyenne sur laquelle chacun pouvait proposer ses idées d'améliorations, notamment pour accueillir et insérer davantage de jeunes. Plus de 85 % des personnels ont participé et nous en avons tiré une feuille de route 2022-2024, dont nous espérons qu'elle aboutira sous la forme d'un contrat d'objectifs et de performance avec nos autorités de tutelle.

De fait, des arbitrages ont été rendus pour répondre à certaines des recommandations formulées par la Cour des comptes, et l'ÉPIDE vit une transformation

profonde, portée par ses agents, pour répondre aux besoins des jeunes et des territoires. Vous nous offrez l'une des toutes premières occasions de le dire publiquement et je vous en remercie.

L'ÉPIDE est un établissement récent, qui existe seulement depuis une quinzaine d'années. Nous sommes spécialisés dans l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 17 à 25 ans, avec un accompagnement intensif et un hébergement continu. Nous les accompagnons dans l'emploi, avec une réussite importante – la Cour des comptes estime que, compte tenu des profils des jeunes que nous accueillons, nos résultats d'insertion sont « probants ».

Nous suivons principalement des jeunes sans diplômes, mais nous sommes également habilités à accompagner des jeunes diplômés en voie de marginalisation. Ce qui fait notre singularité, comme l'a relevé la Cour des comptes, c'est que les jeunes que nous accueillons sont ceux qui cumulent le plus de fragilités, comme nous le voyons dans l'enquête « Profils » que nous confions régulièrement à un prestataire. Les jeunes que nous accueillons cumulent les fragilités : ils ont des fragilités sociales, ils ont des problèmes de ressources, ils sont souvent en rupture familiale, ils ont des difficultés de santé, des fragilités psycho-sociales, ils sont souvent fâchés avec la société, ils ont perdu leurs repères, en particulier temporels. Toutes ces difficultés font qu'ils ne pourront pas, en quelques semaines seulement, retrouver les capacités requises pour un stage en entreprise : le fait de respecter un horaire, de savoir se présenter et se tenir... C'est pourquoi il faut, pour ces jeunes, un cadre qui réinstalle quelque chose, un accompagnement intensif bien différent de celui qu'offrent, par exemple, la garantie « jeunes » ou même le service militaire volontaire (SMV). Notre accompagnement, justement, est intensif. Le taux de professionnels par personne suivie est comparable à celui d'un service de réanimation : un professionnel pour 2,5 jeunes, quand c'est un pour cinquante dans le cadre de la garantie « jeunes ».

L'encadrement que nous avons mis en place comprend des personnels aux compétences pluridisciplinaires, pour une prise en charge des jeunes à 360 degrés, qui comprend un diagnostic social, un diagnostic psychologique, un diagnostic en santé, un diagnostic en matière d'insertion professionnelle et sur le comportement. Nous avons des formateurs en sport, des conseillers en éducation et citoyenneté. La palette est très large. Notre méthode consiste à prendre en charge l'ensemble des problèmes dans une unité de temps et de lieu. Les premières semaines sont centrées sur une pédagogie collective, pour que chaque jeune volontaire trouve ses marques dans le collectif et prenne confiance en lui. C'est à nous de lui donner l'idée de ses capacités : nous sommes convaincus qu'un jeune a toujours des capacités, qu'il faut les faire valoir et que c'est ensuite seulement que l'on peut construire un parcours individualisé, où le jeune sera acteur de son parcours. Nous l'accompagnons alors jusqu'à la sortie vers un emploi ou une formation qualifiante.

La comparaison entre les dispositifs montre que nous sommes les seuls à nous adresser aux jeunes cumulant autant de difficultés et à leur accorder autant de moyens d'accompagnement. Je dirais qu'il n'y a pas de concurrence entre dispositifs : nous avons des relations, des contacts, qu'il pourrait être intéressant de formaliser au niveau national ; enfin nous rencontrons des difficultés communes – par exemple, continuer notre action malgré la crise sanitaire ou encore numériser en partie nos formations. Je crois qu'il y a surtout un besoin de bien positionner chacun de ces dispositifs et de rendre l'ensemble lisible aux prescripteurs, aux jeunes, aux familles, pour bien souligner les spécificités de chacun et ce qu'il peut apporter.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Y a-t-il des passages de jeunes d'un dispositif à l'autre, par exemple des sorties de l'ÉPIDE vers d'autres dispositifs ?

**Mme Florence Gérard-Chalet.** – Notre intervention est fondée sur le volontariat, que nous vérifions auprès du jeune tout au long de notre intervention. Nous tâchons de rendre lisible ce que nous proposons, pour que le jeune sache ce qu'il en sera avant de s'engager. Nous voulons éviter le risque que le jeune vive un changement de dispositif comme un échec supplémentaire dans des parcours qui sont souvent déjà bien chaotiques. Nous individualisons la réponse autant que nous le pouvons. C'est un élément très important de notre méthode.

Dans notre réflexion stratégique, nous avons proposé de renforcer notre positionnement, cette intervention auprès des plus éloignés de l'emploi, avec des moyens renforcés et individualisés. Nous avons certes des faiblesses. La Cour des comptes en a identifiées l'an passé, que nous avons déjà commencé à combler.

Je veux d'abord évoquer la question du niveau de l'allocation des volontaires, qui était jusqu'à la fin de l'année 2021 de 210 euros mensuels – plus 90 euros mensuels capitalisés et donnés au volontaire à la fin de son parcours. Un décret du 26 décembre dernier l'a portée à 500 euros mensuels à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, ce qui correspond à ce que les jeunes perçoivent avec la garantie « jeunes » ou en stage de formation professionnelle. Ce relèvement de l'allocation est décisif quand on connaît la situation des jeunes suivis par l'ÉPIDE : dans une enquête, 37 % nous ont dit que la difficulté majeure qu'ils rencontraient pour suivre leur formation était de se nourrir correctement et de prendre soin d'eux le week-end. Des jeunes n'entraient pas à l'ÉPIDE parce que l'allocation y était trop faible, ce qui est paradoxal puisque nous visons les jeunes les plus en difficulté. Nous avons amélioré ce point.

Autre difficulté, 14 % des jeunes en parcours nous disent ne pas avoir de logement, alors que c'est une condition évidente pour réussir. Nous avons donc décidé d'ouvrir des places d'hébergement le week-end pour accueillir les volontaires qui en ont besoin. Dans la loi de finances initiale pour 2022, près de dix millions d'euros ont été fléchés pour cet hébergement. Nous avons aussi levé la condition du certificat d'hébergement pour entrer à l'ÉPIDE – cette condition aussi était un paradoxe, car elle nous conduisait à écarter des jeunes qui étaient le plus dans le besoin. Nous avançons. Certains centres logent jusqu'à 25 % des jeunes le week-end. Tous les centres n'ont pas encore pu ouvrir leur hébergement en fin de semaine, et il nous faut trouver les partenaires pour l'hébergement. Cette nouvelle possibilité d'accueil en continu va probablement accroître le nombre de bénéficiaires. Nous allons aussi pouvoir mieux accueillir des jeunes qui, hébergés en foyer d'hébergement d'urgence ou en centre d'accueil pour demandeurs d'asile, risquaient de perdre leur place d'hébergement s'ils entraient à l'ÉPIDE, sans pour autant trouver de solution de logement en fin de semaine ; aujourd'hui, nous pouvons les accueillir et leur offrir une prise en charge sociale et professionnelle, mais aussi citoyenne. Je pense aux jeunes demandeurs d'asile, que nous pouvons ainsi acculturer aux valeurs de la République et à qui l'on peut montrer ce qu'est la France et comme on y vit bien. Nous sommes heureux, dans les circonstances actuelles, d'apporter une réponse complète à ces jeunes.

Autre amélioration, alors que nous avions au départ fixé l'âge minimal à 18 ans, nous avons expérimenté l'accueil à partir de 17 ans dans une dizaine de nos centres, constatant que les ruptures familiales sont de plus en plus précoces et qu'il y a un besoin d'intervention avant la majorité. L'expérience s'est révélée concluante : les jeunes de 17 ans

que nous avons accueillis se retrouvent dans notre offre. Nous allons donc généraliser cet accueil dès 17 ans à l'ensemble des centres.

De même, constatant que les fragilités psychosociales des jeunes que nous accueillons s'accroissent ces dernières années, nous avons décidé de faire un effort pour que les volontaires, qui bénéficient tous d'un bilan de santé en entrant dans nos centres, bénéficient également d'un bilan psychologique. Nous avons besoin d'un psychologue dans chaque centre au moins un jour par semaine. Nous avons commencé par une demi-journée de présence, et nous avons prévu les crédits pour ce faire. Nous allons mettre en place ce suivi psychosocial progressivement.

Dernière évolution, nous avons élargi l'accueil aux jeunes diplômés en voie de précarité et de marginalisation, alors que nous ne visions au départ que les non-diplômés. Nous avons constaté que de jeunes bacheliers pouvaient avoir connu une rupture et être en voie de marginalisation, par exemple parce que « Parcoursup » ne leur avait pas ouvert une place dans la formation qu'ils demandaient. Nous avons d'abord expérimenté cet accueil des diplômés et constaté son utilité, puis nous l'avons généralisé.

L'ÉPIDE était il y a quelques mois un établissement d'insertion sociale et professionnelle de jeunes majeurs jusqu'à 25 ans, avec un hébergement de semaine. Il est devenu un opérateur spécialisé dans l'accompagnement intensif des jeunes les plus éloignés de l'emploi, à partir de 17 ans, qu'ils aient ou non un diplôme, en offrant un hébergement toute la semaine. Nous avons tenu compte de la réalité et nous nous sommes articulés avec les autres dispositifs – je ne crois pas qu'il y ait de concurrence à proprement parler.

Nous croyons beaucoup à l'expérimentation. Depuis 2020, notre activité a été réduite du fait de la crise sanitaire. Chaque centre a défini son protocole pour remplir au mieux ses missions dans des conditions de sécurité sanitaire pour les volontaires et les personnels – certains des centres ont été occupés à 80 %, d'autres à 40 %. Au total, selon l'indicateur de file active, 4 583 jeunes différents ont été à l'ÉPIDE au moins pendant un jour en 2021, certains sont restés quelques semaines, quand d'autres vont au bout du parcours. Tous ont bénéficié d'un accueil. Enfin, nous constatons une accélération sur le dernier trimestre grâce à la motivation de nos équipes.

Nous avons aussi lancé une démarche pour territorialiser davantage notre action, en demandant aux centres de mobiliser les équipes pour les projeter sur les territoires auprès de leurs interlocuteurs : les collectivités locales, les missions locales, les associations, les acteurs de la politique de la ville. Nous avons aussi simplifié nos procédures, en suspendant toutes celles qui ne contribuent pas à l'insertion des jeunes. Beaucoup de règles sont donc réévaluées. Notre procédure d'admission, par exemple, était précautionneuse et elle n'était ouverte que tous les deux mois ; nous avons décidé de laisser à chaque centre le soin de décider du bon rythme, pourvu que l'admission ait lieu au moins une fois par mois, y compris en décembre – il est important, pour des jeunes, de savoir, en fin d'année, qu'ils rejoindront un projet en janvier. Certains centres ont mis en place une admission mensuelle, d'autres le font tous les quinze jours et d'autres encore en continu. Les commissions ne sont plus obligatoires, la seule obligation étant d'effectuer une vérification du respect, par les jeunes accueillis, des conditions juridiques d'accès à l'ÉPIDE.

Toutes ces évolutions sont positives. Nous avons terminé l'année fatigués, mais satisfaits, comme je l'ai dit aux agents. Les résultats sont là : au cours des derniers mois de l'année les admissions ont progressé de 25 % par rapport à 2020 et nous avons fini l'année

avec autant de jeunes qu'en 2019. Nous avons effacé l'impact de la crise. Certes, la crise sanitaire a encore un effet sur nos chiffres, mais la tendance est à la hausse : alors qu'au mois d'août 2020 huit centres affichaient un taux d'occupation de moins de 55 %, il n'y en a plus qu'un seul aujourd'hui, et huit de nos centres affichent désormais un taux d'occupation supérieur à 75 %. Face à la cinquième vague, nous faisons de la pédagogie pour que les jeunes se vaccinent, avec un certain succès.

Notre activité s'améliore. Notre enjeu, pour cette année, est de la rendre plus lisible, d'installer notre nouveau positionnement, de nous faire mieux connaître. Un vingtième centre va bientôt ouvrir à Alès, améliorant notre desserte territoriale, laquelle reste un point faible car si nous offrons, par exemple, 660 places dans les Hauts-de-France, nous n'en avons que 210 en Provence-Alpes-Côte d'Azur et 150 en Nouvelle Aquitaine. Notre maillage est lié aux implantations des casernes militaires et du patrimoine immobilier que nous utilisons, mais la Cour des comptes a bien noté l'inégale répartition des volontaires selon leurs origines géographiques. Une dizaine de départements nous ont envoyé moins de cinq jeunes en cinq ans, ce qui tient à notre maillage encore trop faible et aux problèmes de desserte dans les territoires concernés. La mission sénatoriale sur l'égalité des chances a conclu qu'il fallait une masse critique sur les territoires pour que l'offre de l'ÉPIDE soit lisible et bien identifiée. C'est une réflexion à avoir, qui peut peser sur certains publics.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Quelle proportion de jeunes filles accueillez-vous parmi les volontaires ?

**Mme Florence Gérard-Chalet.** – L'ÉPIDE a vocation à accueillir les femmes au même titre que les hommes. Nous avons 1 008 places identifiées comme pouvant accueillir des femmes, soit 32 % de nos capacités, et 29 % de volontaires sont des femmes. Je crois donc que, si l'on veut augmenter le nombre de femmes volontaires à l'ÉPIDE, il faut leur réserver davantage de places dans les centres.

Nous avons aussi des actions comme l'accompagnement de la grossesse, avec ce que nous avons appelé « l'internat éclaté » : une jeune femme peut suspendre sa participation à l'ÉPIDE quand elle est enceinte, puis être accueillie en centre maternel avec son enfant le soir, tout en poursuivant sa participation à l'ÉPIDE pendant la journée. Le nombre de jeunes femmes concernées n'est pas considérable, mais le symbole est là. Nous montrons que nous les accueillons. Nous avons réuni des jeunes femmes en ateliers pour leur demander ce qui pouvait freiner la venue d'autres jeunes femmes : leur réponse a beaucoup porté sur les conditions d'accueil, sur le manque de places réservées aux femmes.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Les femmes représentent 29 % des volontaires pour 32 % des places : les chiffres paraissent coïncider.

**Mme Florence Gérard-Chalet.** – Il y a une tension, mais comme nous ne faisons pas de liste d'attente, je ne peux pas savoir si des jeunes femmes sont refusées par manque de places.

**Mme Martine Filleul.** – Un grand bravo pour ce travail, qui suscite notre admiration.

J'aimerais en savoir davantage sur les jeunes que vous recevez, sur leur parcours antérieur : quelle est, en particulier, la proportion de ceux qui étaient suivis par l'aide sociale à l'enfance ?

Vous évoquez une méthode d'intervention globale, avec des professionnels venus de nombreuses disciplines : pouvez-vous détailler davantage cette méthode ?

Rencontrez-vous des difficultés de recrutement pour constituer et maintenir vos équipes ?

Je m'étonne que vous n'ayez pas parlé de l'Éducation nationale, alors que c'est bien à l'école qu'on repère les décrochages et que les établissements scolaires ont des places en internat. Enfin, quelle est la dimension citoyenne de l'accompagnement proposé par l'ÉPIDE ?

**M. Philippe Folliot.** – Je suis partagé sur votre propos. Pour avoir été de ceux qui ont soutenu le dispositif « Défense deuxième chance », je ne peux que vous féliciter pour votre travail. Cependant, sur le plan quantitatif, nous sommes encore bien loin de l'objectif initial, qui était de 20 000 jeunes par an. Que vous paraît-il manquer, en moyens et en organisation, pour atteindre cet objectif ?

Il faut dire, ensuite, que l'ÉPIDE s'inspire du SMA tel qu'il a fonctionné outre-mer. C'est même l'un des exemples d'une expérimentation qui y réussit et qui est ensuite transposée dans l'Hexagone : avez-vous des échanges d'expériences et de méthodes ? Comment prenez-vous en compte et valorisez-vous cette filiation avec le SMA ?

**Mme Florence Gérard-Chalet.** – Nous vous communiquerons des chiffres actualisés sur les jeunes que nous accompagnons.

Rencontrons-nous des difficultés à recruter ? Je veux souligner que nous investissons beaucoup dans la formation et l'intégration des personnels. Un nouveau centre ouvre ces jours-ci à Alès. Nous en avons recruté les personnels début décembre et nous les formons depuis un mois, sur site et dans d'autres centres. Chacun dispose d'un parrain qui travaille déjà chez nous et qui va l'accompagner. Ensuite, nous avons conclu avec les organisations syndicales un accord-cadre sur l'accompagnement social de la transformation, avec un effort tout particulier sur la formation des personnels : nous avons augmenté de 50 % l'effort de formation à destination des personnels pour les faire monter en compétences sur les nouveaux besoins et le nouveau public. Nous veillons à la qualité de vie au travail de notre personnel.

Cependant, comme la Cour des comptes l'a souligné, nous rencontrons des difficultés liées au fait que certains métiers sont en tension, par exemple celui d'infirmière, pour lequel nous sommes concurrencés par d'autres secteurs. Il y a aussi le fait que 93 % de nos personnels sont contractuels. Nous allons définir, cette année, les conditions pour pouvoir signer des CDI avec nos agents. La Cour des comptes considère que c'est envisageable ; ce sera un élément de progrès. Elle nous a fait savoir que nos agents étaient globalement moins bien rémunérés que dans d'autres postes équivalents. Nous nous sommes engagés à examiner ce point sur la base d'éléments objectifs.

Nous avons des liens avec l'Éducation nationale, qui est membre de notre conseil d'administration. Son approche est cependant différente : elle identifie les décrocheurs de façon précoce pour essayer de les faire revenir dans le système scolaire, quand l'ÉPIDE les reçoit bien plus tard. Nous devons néanmoins renforcer nos liens, en travaillant particulièrement sur les bacheliers en voie de marginalisation – ceux qui n'ont aucune perspective après leur baccalauréat.

L'éducation à la citoyenneté est pour nous un élément capital, comme en témoigne la présence de trois conseillers éducation citoyenneté dans l'équipe de sept personnes à qui l'on confie l'encadrement quotidien d'une section de trente volontaires.

Les employeurs recrutent des jeunes sortis de l'ÉPIDE pour leur fiabilité, leur ponctualité, leur maîtrise des codes du bien vivre ensemble et leur capacité à se situer dans une équipe par rapport à leurs collègues et à leurs responsables. Or ces compétences sont acquises dans le cadre du parcours citoyen. Ce dernier comporte deux aspects. Dans un premier temps, nous disons au jeune qui nous rejoint qu'il a sa place dans la République. C'est le sens du paquetage qu'il reçoit. Tous, cadres et volontaires, sont, en effet, habillés de la même façon, en uniforme. Leur dire qu'ils ont leur place dans la République est une démarche essentielle. C'est le premier message qu'ils reçoivent en arrivant à l'ÉPIDE. Nous leur disons que nous représentons la République et que la République ne veut laisser personne au bord du chemin. Le message que je leur transmets au nom de la République est qu'ils ont des capacités, que nous leur faisons confiance et que ce sont eux qui construiront la société de demain.

Par le biais de l'uniforme, ils prennent leur place dans le collectif, en tant que citoyens, et apprennent à marcher au pas aux côtés des autres volontaires, pour aller ensemble vers un but commun. Nous leur disons de relever le menton et d'être fiers, car ils font partie de notre communauté. En quinze jours, cela change un homme ou une femme !

Par la suite, une cérémonie est organisée dans les centres ÉPIDE, au cours de laquelle on effectue la levée des couleurs au son de *La Marseillaise*. À cette occasion, les volontaires sont valorisés. Le volontaire à l'insertion Dupond s'entend dire : « Volontaire à l'insertion Dupond, sortez des rangs. Vous avez réussi votre attestation de parcours citoyen et je suis heureux de vous la remettre, au nom de l'ÉPIDE et de la République. Bravo pour ce que vous avez fait. » Les autres volontaires peuvent alors se dire qu'un jour aussi ils seront appelés. La participation à un événement comme celui-là a une importance considérable.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Les jeunes se sentent ainsi considérés.

**Mme Florence Gérard-Chalet.** – Il est important de nouer avec eux une relation de confiance. Ils signent également un contrat de volontaire à l'insertion, comportant des droits et des devoirs, notamment l'obligation de respecter le cadre de vie collectif dans lequel ils s'insèrent. Les volontaires déclarent apprécier ce cadre, car il est strict, mais bienveillant. Le rôle des encadrants est d'en rappeler les limites, avec fermeté et bienveillance, lorsqu'ils essaient de les franchir, mais, à l'intérieur de ce cadre de vie, les volontaires gagnent progressivement en autonomie. Nous valorisons ce qu'il y a à valoriser mais nous disons aussi ce qui ne va pas, en organisant lorsque cela est nécessaire un entretien d'aide pour expliquer ce qui ne va pas. Ils nous disent alors que c'est la première fois que l'on s'occupe d'eux.

C'est une démarche éducative, d'apprentissage. Au bout d'un certain temps, si cette démarche ne suffit pas, des sanctions peuvent aussi s'appliquer, pouvant aller jusqu'à l'exclusion définitive. Mais tout cela est gradué, dans une logique éducative.

L'éducation à la citoyenneté se définit ainsi : accueillir, faire confiance, donner de la reconnaissance et donner un cadre. Ce dernier est donné à la fois par les agents de l'ÉPIDE et par les autres volontaires. Au bout de quinze jours, un jeune qui vivait plus ou moins avachi sur son canapé se tient droit, le menton levé, marche avec ses camarades et se lève quand vous



l'interrogez, les mains derrière le dos, pour se présenter : « Je suis le volontaire à l'insertion Dupond, section "x", promotion "y", j'ai tel projet, je sais qui je suis et où je vais. »

Le parcours citoyen comporte également une explication sur les institutions de la République. Dans ce cadre, les jeunes peuvent être amenés, à l'invitation de l'un d'entre vous, à visiter le Sénat. Ils visitent plus fréquemment la mairie ou la préfecture la plus proche.

Ils ont, en outre, des compétences citoyennes à acquérir et des actions citoyennes à réaliser auprès d'associations : lutte contre la pauvreté, préservation de l'environnement, appui aux personnes en situation de handicap. L'idée est qu'ils soient des citoyens engagés au service des autres.

Tout cela est valorisé par l'attestation de parcours citoyen. Nous avons un travail à mener dans les trois ans à venir pour améliorer la lisibilité de cette attestation pour les entreprises. En effet, les compétences développées dans le cadre de ce parcours sont transférables dans le monde de l'entreprise. Ces compétences représentent déjà une des raisons principales de l'embauche de nos jeunes par les entreprises.

Nous avons des liens avec le SMA, qui sont certainement à renforcer. Nous pourrions, par exemple, réfléchir à un accueil des jeunes du SMA dans les centres ÉPIDE, à condition de pouvoir les héberger le week-end.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Je vais malheureusement devoir vous quitter et confier la présidence à Mme Martine Filleul. Je vous remercie pour votre participation.

- Présidence de Mme Martine Filleul, vice-présidente -

**M. François-Xavier Pourchet, directeur général adjoint de l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi.** – Il existe, entre le SMA et l'ÉPIDE, une forte filiation. Nous étions ainsi invités récemment aux 60 ans du SMA. Certains de nos agents et de nos chefs de service viennent, en outre, du SMA. Le SMV constitue cependant davantage que l'ÉPIDE sa transposition métropolitaine. Nos liens avec le SMA mériteraient néanmoins d'être approfondis.

**Mme Florence Gérard-Chalet.** – Un questionnaire que nous avons diffusé au cours du deuxième confinement pour connaître l'impact de la crise sur nos jeunes a montré que 98 % de nos volontaires avaient pour projet, pour l'avenir, « d'être utile », et que 58 % d'entre eux avaient des projets professionnels en lien avec les services à la population, les métiers en uniforme, la santé, le social, ou l'aide à la personne. La citoyenneté qui leur est transmise chez nous est donc un élément très fort.

Cette transmission s'effectue de façon très pratique, au moyen de la construction d'un jeu de l'oie sur les discriminations, par exemple, ou de discussions sur les violences faites aux femmes et les difficultés qui en découlent pour les enfants qui en sont témoins et peuvent craindre de les reproduire eux-mêmes par la suite. Arriver à ce niveau de confiance avec nos volontaires est remarquable.

**M. François-Xavier Pourchet.** – Nous réalisons régulièrement des enquêtes sur les trajectoires de nos jeunes. La dernière est parue en novembre dernier, la précédente datait de 2017. Selon ces enquêtes, 13 % des volontaires ayant quitté l'ÉPIDE depuis deux ans et demi ont rejoint les métiers en uniforme – armée, gendarmerie, police, services publics –,

contre 12 % en 2021. En outre, 4 % d'entre eux sont allés vers la sécurité privée. Ces pourcentages sont assez stables.

Il arrive également que des jeunes ayant rejoint l'ÉPIDE avec le projet d'entrer dans l'armée – projet motivé par son caractère structurant – bifurquent en cours de route. Nous leur demandons toujours, par principe, de formuler deux projets.

**Mme Florence Gérard-Chalet.** – Comment faire pour parvenir à 20 000 jeunes par an ? En 2019, nous avons pour but de remplir nos centres, qui n'étaient alors pleins qu'à 71 %, pour occuper pleinement nos capacités. Le premier objectif est donc d'arriver à occuper nos centres à 100 %. Notre réflexion stratégique est tournée vers la nécessité de mettre en cohérence nos moyens et les besoins actuels des jeunes. Une fois les centres pleins, ce qui est en bonne voie, il faudra en construire de nouveaux.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Si les centres étaient pleins, combien de personnes accueilleraient-ils ?

**Mme Florence Gérard-Chalet.** – Nos centres présentent une capacité totale de 3 030 places, pour un parcours théorique d'une durée moyenne de huit mois. Compte tenu de cette durée moyenne, il faut multiplier ce nombre par 1,5 pour obtenir le nombre de séjours pleins. On est donc encore loin d'une cible de 20 000 jeunes par an ! Il faudrait multiplier les capacités. L'hypothèse selon laquelle il serait possible de raccourcir ce parcours à deux mois n'est pas envisageable, compte tenu du degré d'éloignement de nos jeunes à l'égard de la société et de l'emploi. Nous nous adressons en effet à eux dans ce qu'ils ont de plus profond, en organisant, par exemple, des ateliers consacrés à la gestion des émotions. Réduire la durée des séjours n'est pas souhaitable si nous voulons en maintenir la qualité. Le remplissage intégral de nos centres fait donc partie de nos objectifs et il nous semble à notre portée. Nous avons aussi quelques projets en cours pour l'ouverture de nouveaux centres.

Une réflexion sur le modèle de nos centres serait également bienvenue. Les centres de 150 ou 250 places que nous construisons aujourd'hui – dont nous sommes les maîtres d'ouvrage, moyennant un financement intégral par l'État – demandent beaucoup de place et sont donc souvent mal desservis, car situés en dehors des centres-villes. Ces projets prennent, en outre, beaucoup de temps.

Nous pourrions réfléchir à d'autres modèles, visant à conserver le même projet pédagogique, mais dans des centres de plus petite taille, *via* une collaboration avec les collectivités locales. Celles-ci sont en effet souvent demandeuses de l'installation d'un centre ÉPIDE et proposent des infrastructures qui se trouvent sans affectation. Or nous peinons à répondre à leurs sollicitations, compte tenu de la nature actuelle de notre modèle de gouvernance et de financement. Il y a là une réflexion collective à mener, pour gagner en agilité, et rendre ce dispositif accessible à un plus grand nombre de personnes. Nous sommes tout à fait prêts à y réfléchir.

**M. François-Xavier Pouchet.** – Un important travail de structuration de l'offre de service de l'ÉPIDE a été mené en 2015-2016, et reste d'actualité. Chaque agent doit pouvoir se l'approprier. Notre offre de service est robuste et documentée.

**Mme Martine Filleul, présidente.** – Merci à tous les deux. Votre présentation était passionnante et vous nous avez appris beaucoup.

**Mme Florence Gérard-Chalet.** – Merci à vous, et bienvenue par avance à ceux d’entre vous qui souhaiteront visiter nos centres ÉPIDE.

*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 Mme Martine Filleul, vice-présidente -

**Rencontre avec de jeunes volontaires du service civique accompagnés par Madame Marie Trellu-Kane, présidente d’Unis-Cité**

**Mme Martine Filleul, présidente.** – Bonjour à tous, je suis Martine Filleul, sénatrice du Nord, vice-présidente de la commission qui nous rassemble aujourd’hui et je remplace à cette tribune le président, Stéphane Piednoir, qui nous rejoindra vers 16 heures 30.

Notre ordre du jour prévoit deux séquences successives sur le service civique. La première séquence va nous permettre d’écouter les témoignages de dix jeunes volontaires accompagnés de l’association *Unis-Cité*. La seconde séquence va nous permettre d’entendre Marie Trellu-Kane, présidente d’*Unis-Cité*, dont l’engagement pionnier en faveur du service civique est bien connu.

Au nom de tous nos collègues présents dans cette salle ou connectés à distance, je remercie chaleureusement nos interlocuteurs pour leur disponibilité.

Pour votre information, je précise que notre mission d’information, dédiée à la redynamisation de la culture citoyenne, s’est mise en place à l’initiative du groupe du RDSE (Rassemblement démocratique et social européen), dont fait partie notre collègue Henri Cabanel, qui est notre rapporteur.

J’indique également que notre mission est composée de vingt-et-un 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 précise par ailleurs que le compte rendu écrit de cette réunion sera annexé à notre rapport.

Je suis très heureuse que cette réunion nous donne l’occasion d’un échange avec des représentants de notre jeunesse engagée qui, en participant au service civique, se trouvent au cœur de notre sujet sur la redynamisation de la vie et de la culture citoyennes.

Voici l’organisation que nous nous proposons d’adopter : Mme Marie Trellu-Kane, en tant que présidente d’*Unis-Cité*, va faire une intervention liminaire pour situer brièvement l’action d’*Unis-Cité* dans le service civique.

Puis, notre rapporteur Henri Cabanel va vous poser des questions au cours de deux « tours de table » : dans un premier temps pour vous permettre de présenter votre conception de l’engagement, puis dans un second temps sur la manière dont vous vous situez dans la vie démocratique, locale et nationale, plus particulièrement par rapport au vote.

Cette séquence de nos travaux devant se terminer au plus tard à 17 heures 30, je vous invite dans vos réponses à respecter le temps de parole qui vous a été indiqué en amont de cette réunion.

Nous souhaitons que ces échanges soient aussi spontanés que possible : je vous propose donc, parmi les questions qui vous seront posées, de vous concentrer sur celles qui vous inspirent le plus.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Merci, Mesdames et Messieurs, d’avoir accepté notre invitation cet après-midi. Il nous semble essentiel, dans ce rapport qui est destiné à la jeunesse, que nous puissions écouter des jeunes. Chacun d’entre nous rencontre des jeunes dans son département, mais dans le cadre de cette mission, c’est la première fois que nous rencontrons des jeunes et c’est pour nous un plaisir immense.

**Mme Marie Trelle-Kane, présidente d’*Unis-Cité*.** – Merci à vous pour cette invitation. Cela fait vingt-cinq ans que je suis engagée pour la jeunesse et pour l’engagement citoyen de la jeunesse et c’est la première fois que nous avons une délégation aussi nombreuse de jeunes ainsi accueillis au Sénat. Merci pour cette initiative. Je pense que les volontaires ici présents apprécieront votre écoute et prendront conscience du fonctionnement de la démocratie et de la capacité des élus à écouter les citoyens.

Je précise qu’*Unis-Cité* est l’association qui a inspiré le lancement du service civique. *Unis-Cité* existe depuis 1995 et a été créée par des jeunes à peu près de l’âge de ceux qui sont ici présents. Il a fallu une bonne dizaine d’année pour convaincre la société et les parlementaires de l’époque d’adopter une loi qui a fait naître le service civique tel que vous le connaissez. Aujourd’hui, *Unis-Cité* est l’un des gros opérateurs du service civique, avec dix mille jeunes par an. C’est un partenaire privilégié de l’État et de l’administration – l’Agence nationale du service civique – en charge du déploiement du service civique.

Vous avez ici dix jeunes parmi les dix mille jeunes qui rejoignent les rangs d’*Unis-Cité* chaque année. Ils sont habillés en orange pour les rendre visibles et pour que leur engagement et leur diversité soient visibles aux yeux des citoyens, des politiques et des médias. Ils sont issus de l’Île-de-France pour certains, trois anciens volontaires ayant terminé leur service civique il y a trois ans ; d’autres viennent du Nord et d’Angers également. Je les laisse expliquer ce qu’ils font.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Je vais vous poser deux séries de questions. Les questions de ma première série concernent votre expérience du service civique et de l’engagement :

- Quelles missions exercez-vous ?
- Quelles étaient vos motivations quand vous avez rejoint le service civique ?
- Comment avez-vous été informé de l’existence du service civique ? Est-ce lors de la Journée défense citoyenneté ?
- Que vous a apporté le service civique ? Recommanderiez-vous à d’autres jeunes de faire un service civique ?
- Comment selon vous peut-on l’améliorer ?

- Étiez-vous déjà engagé auparavant, par exemple dans une association ?

- Le service civique vous a-t-il donné envie de poursuivre par la suite cet engagement ?

**Mme Ambre Hamard, volontaire du service civique.** – Merci de nous accueillir. Je viens d'Angers et je suis en service civique au titre des jeunes ambassadeurs des droits pour l'égalité (JAD). Ma mission principale est de sensibiliser les jeunes à la discrimination et au harcèlement, pour limiter les préjugés et les stéréotypes. La question qui me tient le plus à cœur concerne ce que nous pourrions faire pour améliorer le service civique. Je pense qu'il faut plus en parler, mieux le faire connaître, car il n'est pas très connu – j'en ai entendu parler grâce à une amie. Je pense qu'il faut donc sensibiliser davantage les jeunes à l'engagement.

**M. Omar Marecar, volontaire du service civique.** – Pour ma part je voudrais répondre à la question de l'amélioration du service civique. Je m'appelle Omar, j'ai trente ans, je suis déficient visuel et j'ai réalisé ma mission de service civique à Rueil-Malmaison.

Par rapport à l'amélioration du service civique, j'ai deux éléments à proposer. Premièrement, il est important que les missions se fassent en équipe. Nous sommes censés être recrutés pour notre motivation, et pas pour nos diplômes ou nos compétences. Une personne n'ayant pas de diplôme ou de compétence dans le domaine de sa mission et une personne ayant des compétences dans ce domaine se complètent. J'en suis l'exemple typique. Ma mission consistait à animer les débats pour favoriser l'esprit critique du public sur différents sujets de société, en nous servant du cinéma. Je n'ai pas fait d'étude de cinéma ou d'animation, mais avec les autres membres de l'équipe, nous nous complétons. Je pense qu'il est donc très important de faire que les missions se déroulent en équipe.

Deuxièmement, il faudrait que le service civique soit davantage accessible aux personnes en situation de handicap. Je suis déficient visuel et je n'ai pas eu de problème à *Unis-Cité*, mais avant de connaître *Unis-Cité*, j'ai postulé sur le site de l'Agence nationale du service civique et j'ai été dirigé vers d'autres structures. Or si j'ai eu plusieurs entretiens, ma déficience visuelle a constitué un frein.

**Mme Louise Marrie, volontaire du service civique.** – Je m'appelle Louise. Je suis à Unis-Cité depuis octobre dernier. Je suis volontaire au sein de la mission cinéma et citoyenneté, comme Omar avant moi. La mission consiste à projeter des films à des collégiens et des lycéens sur des thématiques sociétales comme le handicap, le racisme ou encore l'immigration. Ce sont des films proposés par le Centre national de cinématographie et d'image animée (CNC). Nous visionnons ces films entre nous, puis nous organisons des animations-débat avec les collégiens et les lycéens sur les thématiques du film. Ce que je trouve formidable avec le service civique, c'est la diversité. Dans notre promotion, il y a des personnes ayant fait des études de cinéma, et d'autres pas du tout. Or même en n'ayant pas les mêmes connaissances et compétences, nous nous complétons, nous nous apportons mutuellement plein de choses et nous apprenons sur nous-même et sur les autres. La diversité culturelle est également importante.

Pour les améliorations, peut-être faudrait-il plus d'encadrement dans les structures publiques. Une amie a fait un service civique l'année dernière et cela s'est mal passé en raison de l'ambiance. Il faudrait donc plus d'encadrement dans les services publics qui accueillent des volontaires du service civique.

J'ai connu personnellement le service civique à la mission locale. Je m'y suis engagée car j'aime beaucoup le cinéma et que j'étais contente de voir qu'une mission correspondait à cette passion. Je m'y suis également engagée pour pouvoir travailler en équipe, parce que je trouve cela très enrichissant, pour approfondir et améliorer mon argumentation et ma qualité d'écoute, et aussi pour m'occuper en attendant de pouvoir reprendre les études.

**Mme Marine-Élisa Prunier, volontaire du service civique.** – Bonjour à tous. Je suis Marine-Élisa, j'ai vingt-deux ans et je viens de Coudekerque-Branche. Je suis volontaire à *Unis-Cité* Dunkerque, j'interviens auprès des personnes âgées pour limiter leur isolement et j'interviens également auprès de personnes en situation de handicap pour aider à les intégrer dans la société et soulager leurs aidants. Nous intervenons à domicile.

Concernant les raisons pour lesquelles je me suis engagée en service civique, j'ai fait des études mais cela ne me plaisait pas forcément. C'était donc pour acquérir une expérience avant de valider mon choix de reconversion.

S'agissant de l'amélioration du dispositif, il faudrait peut-être rallonger le service civique, car cela passe très vite !

**M. Anthony Lasser, volontaire du service civique.** – Je m'appelle Anthony, j'ai vingt-deux ans et j'habite à Grande-Synthe, dans le Nord. Je suis volontaire dans la structure *Unis-Cité* et j'agis sur deux missions, dont l'accompagnement des séniors à domicile par le biais du CCAS de Grande-Synthe. L'objectif de cette mission est d'éviter l'isolement des séniors par le biais de l'intergénérationnel, en leur proposant des activités et des sorties. Ma deuxième mission s'effectue à Grande-Synthe dans les maisons de quartiers. L'objectif y est de sensibiliser sur l'écoresponsabilité et la pollution environnementale.

Le service civique m'a apporté l'engagement. J'y ai appris qu'il s'agissait de donner son temps et de s'investir dans son travail. J'ai ensuite commencé à faire du bénévolat dans des structures sportives, ce qui est lié à mon parcours scolaire car je suis issu d'un cursus STAPS. Le service civique est un moyen de rencontrer des personnes, et d'apprendre mutuellement les uns des autres, sachant que nous venons tous de milieux et de filières différentes.

**Mme Maëva Aubertin, volontaire du service civique.** – Bonjour, je m'appelle Maëva, je suis volontaire du service civique à Angers, dans le cadre d'*Unis-Cité*, à la mission alimentaire. Ma mission consiste à aller dans des écoles élémentaires sensibiliser les enfants à quatre thématiques, à savoir le tri sélectif, le gaspillage alimentaire, l'impact du plastique et une alimentation durable. J'ai connu le service civique *via* une conseillère d'orientation. J'ai arrêté mes études car j'avais besoin de faire une pause et le service civique constituait un moyen de faire quelque chose de concret et de servir à quelque chose. Comme deux de mes camarades l'ont déjà dit, le service civique m'a apporté le fait de rencontrer des personnes différentes, d'âges différents, venant de lieux différents. Cela m'a permis de reprendre confiance en moi et de faire partie d'un groupe.

S'agissant des améliorations, je suis d'accord avec la proposition de rallonger le service civique car nous n'avons pas beaucoup de temps – huit mois pour ma part.

**Mme Inès Kerrou, volontaire du service civique.** – Bonjour à tous, je m'appelle Inès, j'ai vingt-deux ans et je suis à Angers. J'interviens dans le programme ayant pour but

d'accompagner les personnes en situation de handicap ayant un proche aidant. J'ai découvert le service civique un peu par hasard durant un emploi étudiant l'année dernière. N'ayant pas été admise dans le master souhaité, je cherchais quoi faire d'utile durant cette année. J'ai donc décidé de faire un service civique, ce que je ne regrette pas du tout, car c'est très formateur et enrichissant : cela mériterait d'être davantage connu auprès des jeunes.

**Mme Juliette Rossi, volontaire du service civique.** – Bonjour à tous, je m'appelle Juliette, j'ai vingt-deux ans. J'ai fait mon service civique dans le cadre d'*Unis-Cité* à Marseille l'année dernière d'octobre à juin, dans une double mission. Une partie de ma mission consistait à lutter contre l'isolement social des personnes âgées et des personnes en situation de handicap au travers d'ateliers numériques à domicile. L'autre partie de la mission visait à favoriser l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées en France. L'équipe dans laquelle j'intervenais avait dix places réservées à des réfugiés, en cohérence complète avec l'une des valeurs du service civique, à savoir la diversité et la mixité sociale et culturelle.

Pour moi, le service civique a été un réel tournant dans ma vie. Je faisais une licence de droit et de sciences politiques et cela m'a permis professionnellement de concrétiser mes visions pour l'avenir en m'investissant dans le milieu associatif et social. Cela m'a aussi personnellement beaucoup apporté car j'ai acquis certaines compétences transversales de travail en équipe et d'ouverture d'esprit, et j'ai développé mon empathie envers des personnes qui mènent des vies différentes de la mienne. J'ai également fait énormément de rencontres qui peuvent à la fois relever du réseau professionnel et du réseau personnel. Avec mon binôme afghan, l'année dernière notamment, j'ai pu créer des liens très forts. Je recommande donc vivement le service civique autour de moi auprès des jeunes entre seize et vingt-cinq ans, parce que je considère qu'il s'agit d'une expérience unique qui peut être vécue de manière différente par tous, mais toujours de la meilleure manière.

**M. Nino Michalag, volontaire du service civique.** – Bonjour, je suis Nino et je suis en service civique à la branche d'*Unis-Cité* de Dunkerque. J'ai deux missions : la première s'appelle « éco-volontaires » : nous y faisons de la sensibilisation sur la protection de l'environnement, par le biais de chantiers-nature. Ainsi, nous allons par exemple planter des arbres pour aider les agriculteurs à replanter des haies. Ma seconde mission, « repas-santé », consiste à faire de la sensibilisation en matière de santé auprès d'un public âgé de six à vingt-cinq ans. Nous nous déplaçons notamment dans les collèges pour faire de la sensibilisation, que ce soit sur l'exposition aux écrans, l'alimentation et, plus particulièrement en ce qui me concerne, sur les addictions.

Je pense qu'il faudrait une revalorisation de l'indemnité de service civique, car elle est un peu juste, ne serait-ce que vu le coût d'un loyer (580 euros). Il faudrait également une revalorisation du statut de volontaire : nous cotisons pour la retraite, mais ce serait bien que cela puisse compter pour le chômage aussi.

Qu'est-ce que le service civique m'a apporté ? Je venais d'obtenir une licence en biologie et j'ai tenté de rentrer en master, mais j'ai été refusé. Je me demandais comment rebondir et des amis m'ont parlé du service civique. Cela m'a permis d'avoir une solution avant l'entrée en master, qui puisse m'apporter des compétences et me permette de rencontrer de nouvelles personnes. Je suis très content du service civique et de l'encadrement que nous avons à *Unis-Cité*.

**M. Timothée Makele, volontaire du service civique.** – Bonjour et merci de nous accueillir. Je suis Timothée, j'ai vingt-trois ans et je suis un ancien volontaire en service

civique. L'année dernière, j'ai réalisé une mission qui s'appelle « rêve et réalise », fondée sur l'idée de proposer aux jeunes de 16 à 30 ans en situation de handicap de mener une mission solidaire. Nous sommes accompagnés depuis l'élaboration du diagnostic de départ jusqu'à la mise en place du projet sur le terrain. J'ai ainsi monté un projet d'éducation aux médias à destination des collégiens.

Pour répondre aux questions posées, j'ai aimé la mixité sociale que favorise le service civique. On mélange des jeunes de partout ! L'idée est que nous puissions nous apporter humainement et professionnellement les uns aux autres. Tout cela, « mélangé » à l'échelle d'une promo, pendant huit mois, est bénéfique à la société. Pourquoi ne pas élargir ce dispositif à toute la jeunesse ? Je pense que cela peut aussi aider certains jeunes – pourquoi pas ? – à aller voter et à s'engager dans d'autres devoirs du citoyen. Si je pouvais ajouter quelque chose, le fait que cette mission dure de six à douze mois permet un réel engagement et de voir un réel impact sur le terrain. Contrairement au service national universel qui est plus court, le service civique permet à chacun de réellement s'engager.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Je vous remercie. Vous avez évoqué le vote : cela me conduit à ma seconde série de questions, qui concerne votre relation à la vie démocratique :

- Vous intéressez-vous à la politique et à la vie démocratique ? Avez-vous déjà voté ?

- Êtes-vous davantage intéressé par la vie politique locale ou par la politique nationale ?

- Quelles sont selon vous les causes de l'abstention, qui a concerné une proportion importante de jeunes électeurs lors des élections de 2020-2021 ?

- Quelles sont selon vous les pistes possibles pour encourager les jeunes à voter, tant au niveau local qu'au niveau national ?

- À votre avis, qu'est-ce qui définit le mieux un citoyen : participer aux élections, s'engager dans une association, etc. ?

**M. Anthony Lasser.** – Je ne suis pas forcément intéressé par la politique, mais ce n'est pas pour autant que je ne vais pas voter. Je pense que le problème de l'abstention est celui de l'information. L'information se fait surtout par les tracts et la télévision. Or les jeunes utilisent surtout les réseaux sociaux et les plateformes de *streaming*. Il faudrait utiliser ces médias pour communiquer des informations aux jeunes. En outre, je pense que les jeunes ne se reconnaissent pas dans les candidats qui se mettent en avant. Il y a un manque d'écoute envers les jeunes.

**Mme Louise Marrie.** – Je m'intéresse à la vie politique indirectement ; je suis plutôt engagée dans des causes comme le féminisme, l'écologie, la cause LGBT. Je vais voter, davantage pour les présidentielles que pour les régionales et les départementales. Si moins de jeunes votent, c'est qu'ils ne se sentent pas écoutés à mon avis. Je pense qu'il faut laisser leur place aux jeunes, qui sont tout aussi légitimes que n'importe qui d'autre, et prendre sérieusement en compte leurs besoins et leurs attentes. Ce sont des citoyens comme les autres. Je m'intéresse à peu près à la politique car je pense que c'est important et que c'est la chose centrale dans la société actuelle. C'est dommage de ne pas s'y intéresser. Pour autant,



ce qui pour moi définit le mieux un citoyen, ce n'est pas participer aux élections ou s'engager dans une association. Les jeunes de 12 ans par exemple ne savent pas comment s'engager dans une association ou voter et pourtant, il s'agit de citoyens comme les autres. Dès qu'une personne naît, elle est citoyenne.

**Mme Ambre Hamard.** – Selon moi, ce qui fait que les jeunes ne se mobilisent pas tous pour la politique, c'est le fait que pour beaucoup, nous avons besoin de concret et de savoir que nos actes produisent des effets. Or beaucoup de jeunes n'ont pas l'impression d'agir pour la citoyenneté en mettant un papier dans une boîte, alors qu'à travers un service civique, nous agissons, nous sommes sur le terrain et nous avons des résultats et des retours. Le fait de voter n'est pas concret et les jeunes ont besoin de concret.

**Mme Juliette Rossi.** – Je trouve qu'il s'agit de questions très intéressantes. Il y a deux semaines, j'ai participé à un *hackathon* avec le *think tank Penser L'après*, qui avait mis en place la mission Élysée durant deux jours, avec pour problématique « Comment intégrer les jeunes à la vie démocratique ? ». Avec mon équipe, nous en sommes rapidement venus à l'idée qu'il existe un sentiment d'illégitimité chez les jeunes. Nous ne sommes pas suffisamment éduqués politiquement, à l'école ou ailleurs. J'ai personnellement fait des études en sciences politiques et je ne peux pas vous dire exactement comment fonctionne le Sénat, l'Assemblée, etc. Alors je vous laisse imaginer pour un collégien ou un lycéen ! Or nous avons le droit de voter à dix-huit ans. Je pense qu'il y a un réel manque d'éducation politique à l'école, ce qui crée un sentiment d'illégitimité chez les jeunes. Cela peut induire un désengagement ou un désintérêt, donc encourager l'« entre soi » dans la vie politique, la verticalité du système et le manque de participation des jeunes. Or je l'ai vu par mon service civique, nous ne sommes pas du tout désintéressés ni désengagés. Les générations encore plus jeunes que la mienne vont manifester, s'engagent en service civique, montent des associations, ont des projets et des idées. Je pense qu'il existe un réel problème de discussion entre la classe politique et les jeunes, comme le disaient mes camarades précédemment, un réel problème à la fois de connaissance de la classe politique par les jeunes et d'écoute de la classe politique envers les jeunes. Le service civique fonctionne très bien car les jeunes s'engagent concrètement, ils sont écoutés, on leur fait confiance, et cela fonctionne !

Pour réussir à résoudre le problème de l'abstention des jeunes, il faudrait réussir à recréer du lien entre classe politique et jeunesse, que les promesses soient tenues et que les jeunes s'éduquent politiquement.

**M. Omar Marecar.** – Il est vrai que nous avons souvent entendu dire « ici, on ne parle pas de politique ». Certes, mais où allons-nous parler de politique ? Si nous suivons l'actualité, nous pouvons être au courant de certaines choses et de certains candidats. Mais les jeunes passent la majeure partie du temps à l'école, où on ne parle pas de politique. Voter est un devoir, mais c'est également un droit. C'est gratuit, et c'est notre possibilité de choisir. Or si nous ne votons pas, d'autres le feront à notre place. Je pense vraiment qu'il faut parler de politique.

**Mme Marie-Élisa Prunier.** – Vous parliez tout à l'heure de la vie politique par rapport aux communes et aux institutions nationales. Pour ma part, je me sens plus concernée par la politique de ma commune, car chaque commune a plus ou moins ses propres règles de vie, qui nous permettent de vivre en société. J'y suis très attachée. Pour moi, la politique nationale s'inscrit davantage dans un sens général. Par ailleurs depuis que je suis majeure, je vais voter à toutes les élections.

**M. Nino Michalag.** – Je m'intéresse à la politique et je vais voter dès que j'en ai l'occasion. Concernant l'abstention, beaucoup de jeunes ne se sentent pas représentés dans le paysage politique. Nous ne croyons plus réellement aux discours. Dans la question que vous posez, il y a la question des manifestations. Je pense que beaucoup de jeunes préfèrent manifester que voter car ils ont l'impression que peu importe ce qu'ils mettent dans l'urne, il ne se passera rien, alors que la manifestation leur paraît le seul moyen de réellement représenter leurs idées. Pour renforcer la participation des jeunes, il faudrait revaloriser le vote blanc. Dans mon entourage, énormément de personnes ne se sentent pas représentées et aimeraient potentiellement voter blanc. Or comme il ne se passe rien quand ils votent blanc, ils préfèrent rester chez eux. Je pense donc qu'une partie des abstentionnistes aimeraient voter blanc.

À la question de savoir si je préfère la politique au niveau national ou local, je suis plutôt attaché à une politique plus locale car même si la ligne nationale donne une direction, parfois au niveau local, on peut en suivre une autre. Par exemple, le glyphosate a été ré-autorisé au niveau national, mais des maires se sont battus au niveau local pour continuer à l'interdire.

**Mme Maëva Aubertin.** – Je rejoins mon camarade sur le vote blanc, car quand on ne se sent pas représenté par des politiques et que l'on choisit de voter blanc, ce vote n'est pas pris en compte donc en définitive les personnes se lassent d'aller voter pour rien. Il existe d'autres formes d'engagement politique que le vote. Je ne m'intéresse pas trop la politique car je me sens un peu désabusée par rapport à tous les discours que nous entendons. J'essaie de m'informer car je trouve que c'est important, mais cela me semble difficile car nous ne sommes pas suffisamment éduqués politiquement. Encore maintenant, j'ai du mal à m'informer car je ne sais pas où chercher mes ressources et comment savoir si telle ou telle information n'est pas biaisée par une personne ou un parti politique. Personnellement, mon engagement politique se situe davantage indirectement dans les causes que je défends *via* des manifestations.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – À ce moment des échanges, j'aimerais vous poser une autre question : l'organisation actuelle du scrutin – aller voter un dimanche dans un établissement public, prendre un bulletin, le mettre dans une enveloppe et dans une urne – vous convient-elle ou pensez-vous qu'il faut l'améliorer ?

**M. Anthony Lasser.** – Je pense que la technologie permettrait de l'améliorer (avec le téléphone). Peut-être aussi pourrait-on choisir un autre jour, le samedi par exemple.

**M. Nino Michalag.** – Selon moi, la procédure est bonne, mais je pense qu'il faudrait trouver un autre moyen plus simple et plus rapide pour voter par procuration. Avec les nouvelles technologies, peut-être y a-t-il aussi des moyens pour voter en ligne.

**Mme Juliette Rossi.** – Je suis d'accord sur la procuration. Mais je pense que les personnes qui s'abstiennent ne le font pas forcément par flemme d'aller voter. Je ne suis pas sûre que les technologies du numérique changeraient la donne. Le problème réside plus dans les candidats que dans la manière d'aller voter.

**M. Timothée Makele.** – Je rejoins Juliette : savoir pour qui voter est important, avant de savoir comment voter. Je pense qu'il faut plutôt éduquer les jeunes à la politique plutôt que de leur dire comment voter.

**Mme Inès Kerrou.** – Je pense aussi, à travers les discussions que j’ai pu avoir avec des jeunes de mon âge, que le manque d’information est un sujet important. Le fait de savoir comment s’inscrire sur une liste électorale et savoir si on est inscrit sur la bonne liste électorale peut faire que certains jeunes ne vont pas voter.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Merci pour tous ces témoignages. J’ai beaucoup apprécié l’intervention de Louise qui disait qu’on est citoyen dès sa naissance. C’est tout le sens de ce que nous voudrions diffuser à travers cette mission d’information. Je note un certain nombre de paradoxes. Vous ne vous sentez pas suffisamment représentés, mais vous identifiez plus facilement un candidat local dans votre commune. Je comprends que les actions locales sont plus identifiables, mais en termes de représentativité, il y a bien moins de candidats aux élections locales qu’à l’élection nationale. Je ne pense pas que la représentativité soit en cause ; la difficulté est que cela vous semble plus distant. Peut-être votre expérience au sein du service civique vous permettra-t-elle de comprendre que certes les élus locaux contribuent à la construction d’une société au niveau local, mais que cela est permis parce qu’il y a des sénateurs et des députés qui votent des lois ! Il s’agit en réalité d’un jeu de construction ; pour pouvoir identifier des actions locales, il faut aussi des élus nationaux qui, je vous rassure, sont des gens comme les autres ! Nous sommes tous issus de la société civile. S’agissant de vos remarques sur l’insuffisance de l’éducation à la politique, cela nous interpelle et c’est inquiétant car il existe un programme dans l’enseignement.

**Mme Laure Darcos.** – Merci, c’était très intéressant. Juliette, vous pouvez faire de la politique car votre façon de vous exprimer montre que vous êtes déjà très à l’aise ! Sachez qu’on a besoin notamment de femmes ! J’ai été très intéressée par tout ce que vous avez dit. Sur le vote blanc, j’ai eu une discussion avec des lycéens de mon département, l’Essonne, et ils disaient qu’il faudrait pouvoir prendre en compte le vote blanc. Cependant, tant que le vote blanc n’est pas comptabilisé, l’abstention est tellement forte qu’il faut voter pour « le moins pire » des candidats. Il est important d’aller voter, car les manifestations ne résolvent pas tout ! En outre, les manifestations souvent dérapent à cause de personnes qui sont là pour des causes qui ne sont absolument pas les vôtres.

Je sais qu’il n’est pas toujours facile de s’informer, mais sachez que quand vous allez sur le portail du Sénat ou de l’Assemblée nationale, vous trouvez des travaux sur les sujets qui vous intéressent, comme la condition animale par exemple, les conditions de vie des étudiants en France. Nous touchons des sujets extrêmement quotidiens car nous vivons nous-même sur le terrain !

J’ai une autre question. Vous avez tous parlé du fait que vous étiez plus en proximité avec vos élus locaux. Avez-vous les uns et les autres été sollicités pour rentrer dans des conseils municipaux de jeunes ? Ce sujet m’intéresse beaucoup car ces engagements, certes très jeunes, permettent aussi d’encourager des vocations qui peuvent se poursuivre dans le cadre du service civique, comme pour vous, ou dans des associations. Je voulais donc savoir si vous aviez déjà été sollicités ou si cela vous aurait fait plaisir de participer à la vie politique de votre commune.

**Mme Marie-Pierre Richer.** – Je voudrais vous remercier pour vos témoignages riches et vous dire que vous faites de la politique de par votre engagement : la politique, c’est finalement la vie dans la société. J’aurais deux questions. Vous avez beaucoup parlé d’information, regrettant qu’il n’y ait pas assez de communication sur le service civique. À quel moment pensez-vous que cette communication doit se faire et par qui pour qu’elle vous atteigne ? Vous êtes les meilleurs ambassadeurs du service civique mais vous avez tous

et toutes pointé un manque d'information. À votre avis, comment doit se faire cette communication ?

En ce qui concerne vos engagements, le service civique a-t-il changé votre future trajectoire professionnelle ? Cela vous a-t-il ouvert des portes sur des métiers que vous n'appréhendiez pas et dans lesquels vous n'aviez pas envisagé de vous investir plus tard ?

**Mme Marie-Élisa Prunier.** – Concernant nos projets d'avenir, j'avais fait des études de commerce et cela ne me plaisait pas. Le service civique m'a fait découvrir le métier de la relation avec les personnes âgées et en situation de handicap. Cela me donne envie de continuer dans ce domaine et – pourquoi pas – d'entamer une autre formation.

**M. Nino Michalag.** – En ce qui concerne la communication, j'ai vu une initiative qui m'avait beaucoup plu venant du Sénat. Vous aviez diffusé des *streams Twitch* sur *Public Sénat*. Je trouve que c'est une bonne façon d'intéresser les jeunes, à travers des analystes comme Jean Massiet, qui nous permettent d'accéder aux clés pour comprendre la politique. Ce genre de démarche est intéressant et c'est personnellement par ce biais d'actions se rapprochant plus de nos codes que je me suis intéressé à la politique.

**Mme Ambre Hamard.** – Je suis d'accord avec l'idée d'utiliser les réseaux sociaux et de parler du service civique à l'école. Je pense qu'il faut commencer à partir du moment où il est question de l'orientation, donc en troisième. Or je n'en ai jamais entendu parler.

**Mme Juliette Rossi.** – Je pense que la communication autour du service civique peut se faire en deux temps : une partie communication dans les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur. Mais il faut aussi une revalorisation du service civique. Il serait bon que l'employeur ne soit pas étonné de voir qu'on a fait un service civique et s'intéresse à la nature de notre mission. Il y a énormément de services civiques. Pour moi, la communication va de pair avec la revalorisation : communiquer sur le service civique sans le valoriser, cela ne changera rien. Les jeunes seront au courant mais personne n'aura envie de s'engager car il n'est pas assez revalorisé.

**M. Anthony Lasser.** – Je voulais revenir sur la communication à propos du service civique : je ne connaissais pas du tout le service civique et je pensais que le service civique, c'était *Unis-Cité*. J'assume mon ignorance. Aller voir les jeunes et leur parler du service civique et de ce qu'il permet de faire serait idéal. C'est aussi un vecteur de mixité, qui permet d'apprendre les uns des autres.

**M. Timothée Makele.** – Il y a eu une question sur notre engagement dans des conseils de jeunes. Moi, personnellement, je ne l'ai pas fait. J'ai cependant déjà travaillé dans des mairies, dans la mairie d'une ville de gauche mélangeant quartiers populaires et populations plus favorisées, ce système avait été proposé et cela avait été un fiasco. Pourtant je trouve que c'est un vrai moyen de permettre aux jeunes de prendre part à la vie municipale. Il faudrait que les jeunes sachent l'impact qu'ils peuvent avoir. J'adore aller chercher l'information, mais je n'ai pas l'impression qu'on s'intéresse à moi.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Pour revenir sur les effets concrets du vote, j'entendais tout à l'heure que vous ne voyiez pas trop l'intérêt de mettre le bulletin dans l'urne. Mais peut-être devriez-vous considérer le vote comme un acte final : en réalité, c'est l'aboutissement d'une réflexion, d'un engagement. Rien n'empêche un jeune de s'engager

dans un parti politique. Même si l'on ne trouve pas « chaussure à son pied » parmi les candidats, on peut en exprimant son suffrage essayer de faire porter sa voix.

**M. Henri Cabanel, rapporteur.** – Certains d'entre vous sont-ils engagés dans un parti, et pour quelles raisons ?

**Mme Juliette Rossi.** – Ce n'est pas que cela ne m'intéresse pas, mais je me suis sentie plus à l'aise en service civique, en aidant directement les personnes et en étant en contact direct avec les gens. L'année dernière, j'ai privilégié le court terme et donc j'ai choisi de m'engager dans le service civique plutôt qu'à plus long terme, dans un parti politique. Je pense que c'est par ignorance : que fait-on dans un parti, de quoi on parle, comment cela se passe, combien il y a de personnes, qui fait quoi...

**M. Stéphane Piednoir, président.** – L'ignorance est la phase transitoire avant la connaissance... La meilleure manière est de pousser la porte pour aller voir ce qui s'y passe.

**Mme Martine Filleul, présidente.** – Je remercie tous nos interlocuteurs. J'aurais souhaité vous poser une question sur l'engagement et sa valorisation dans notre société. Vous l'avez dit – je l'ai constaté aussi – beaucoup de jeunes sont associés à la vie démocratique par certains aspects (démocratie scolaire, démocratie participative, associations), mais notre système rend assez peu justice à cet engagement, sauf de manière marginale, pour certains examens à l'université où il est tenu compte de cet engagement. Pensez-vous qu'il faudrait davantage valoriser cet engagement ou est-ce qu'au contraire, vous trouvez qu'il doit s'agir d'un geste gratuit, d'un don de vous-même à la société, qui de ce fait ne doit pas de gratification ?

**Mme Louise Marrie.** – C'est un geste gratuit dans le sens où rien ne nous y oblige, nous faisons don de nous-mêmes et de notre temps. Il n'empêche que c'est un acte qui doit être fortement valorisé car c'est avec tous ces différents engagements que l'on peut faire bouger les mentalités et que nous nous faisons grandir les uns les autres. Je trouve dommage que ce soit uniquement dans certains cas très précis que l'engagement est valorisé.

**M. Stéphane Piednoir, président.** – Merci beaucoup pour votre participation et vos témoignages.

**Mardi 8 février 2022**

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

**Audition de Mme Emmanuelle Peres, directrice de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, déléguée interministérielle à la jeunesse (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 9 février 2022**

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

**Échange de vues – Bilan d'étape des travaux de la mission (sera publié ultérieurement)**

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

**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 (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](#).*

**Jeudi 10 février 2022**

- Présidence de M. Stéphane Piednoir, président -

**Audition de M. Martial Foucault, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences-Po (CEVIPOF) (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 « L'EXPLORATION, LA  
PROTECTION ET L'EXPLOITATION DES FONDS MARINS : QUELLE  
STRATÉGIE POUR LA FRANCE ? »**

**Mardi 8 février 2022**

- Présidence de M. Michel Canévet, président -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Audition de M. Olivier Guyonvarch, ambassadeur de France en Jamaïque,  
représentant permanent auprès de l'Autorité internationale des fonds marins  
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 17h30.*

*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 : « 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**

- Présidence de Mme Cécile Cukierman, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 45.*

**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 » (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 M. Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État (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 M. Bernard Stirn, président de section honoraire au Conseil d'État, membre de l'Institut (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 18 h 45.*



**Mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche - innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »**

**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 Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres)**

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Monsieur le président, mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions aujourd'hui en accueillant, en téléconférence, M. Thierry Coulhon, président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres).

Monsieur le président, votre carrière de mathématicien et de chercheur vous a amené à exercer plusieurs fonctions importantes dans le milieu universitaire. Vous avez notamment présidé l'université de Cergy-Pontoise, l'Institut des sciences en mathématiques de l'Université nationale australienne (ANU) et l'Université de Paris sciences et lettres (PSL). Au regard de votre expérience en France et à l'étranger, nous serons très intéressés par le regard que vous portez sur la recherche universitaire française, ses atouts et ses fragilités, par comparaison à celle d'autres pays qui nous concurrencent sur le plan scientifique.

Engagé politiquement, vous avez également travaillé aux côtés de Mme Valérie Pécresse lorsque celle-ci était ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, puis vous avez été, pendant trois ans, conseiller éducation, enseignement supérieur, recherche et innovation auprès de l'actuel Président de la République, avant d'être nommé à la tête du Hcéres.

Cette autorité publique indépendante est notamment chargée de l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche en France et, à leur demande, de certains établissements situés à l'étranger. De ce point de vue, nous nous interrogerons sur le rôle des évaluations menées et leurs conséquences en matière de financement des laboratoires et des unités de recherche.

Parmi les différentes évaluations réalisées par le Hcéres, celles qui portent sur les sociétés de valorisation et de transfert de technologies, adossées à des organismes publics de recherche tels que le CEA, l'Inserm ou le CNRS, nous intéressent particulièrement. Nous souhaiterions mieux comprendre comment des pépites de laboratoire développées à petite échelle peuvent devenir, à terme, des structures économiques dotées de capacités de production industrielle à plus grande échelle.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Notre objectif est de dégager cinq ou six mesures opérationnelles à mettre en application, car il y a urgence à agir. J'ai rencontré ce matin une directrice de Huawei qui monte une usine dans le Grand-Est, et il m'est apparu clairement que nous avons raison de mener cette mission.

**M. Thierry Coulhon, président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.** – Une partie de cette réflexion a été déclenchée par le rapport de l'Observatoire des sciences et techniques (OST), qui appartient au Hcéres, sur la position scientifique de la France.

Le Hcéres a pour mission d'évaluer les institutions – universités, grandes écoles et organismes nationaux de recherche –, les formations et les unités de recherche.

S'agissant des unités de recherche, les chercheurs apprécient de disposer d'un regard extérieur sur eux-mêmes, et les tutelles, dans leur politique d'allocation des moyens, peuvent et doivent tenir compte de cela. Il s'agit donc d'une aide à la décision. La constitution de notre agence indépendante avait pour but de distinguer les rôles de l'évaluateur et du décideur. Le premier ne saurait être en position de décider, et le second a intérêt à décider en s'appuyant sur un avis extérieur.

En ce qui concerne les formations, notre rapport est adressé à la Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Dgesip), qui les accrédite sur cette base.

Pour les universités, les grandes écoles et les organismes nationaux de recherche, notre rapport évalue leur pilotage, leur politique générale, mais aussi leurs réalisations en matière de formation et de recherche. Pour cela, nous tenons compte de l'innovation, qui est présente dans nos rapports.

Nous élaborons un référentiel d'évaluation pour chacun de ces trois grands secteurs, qui est approuvé par notre collègue, et nous fonctionnons selon un rythme quinquennal ; nous avons divisé le pays en cinq secteurs et, chaque année, nous évaluons les organismes de l'un de ces secteurs. Chaque zone est donc évaluée tous les cinq ans. À chaque « vague » d'évaluation, nous communiquons nos référentiels aux entités évaluées, afin de les aider à écrire des rapports d'auto-évaluation. Pendant quelques mois, l'entité évaluée écrit un rapport et nous fournit les données demandées, nous désignons parallèlement un comité composé d'experts, qui rédige un rapport indépendant que je cosigne et qui est publié.

En outre, nous avons un département Europe et international qui nous permet d'évaluer, de façon payante, des établissements ou des formations situés à l'étranger, et nous abritons enfin l'Office français de l'intégrité scientifique (OFIS) et l'Observatoire des sciences et techniques, un ancien groupement d'intérêt public (GIP) devenu un département du Hcéres, et qui a publié l'an dernier un rapport sur la position scientifique de France dans le monde entre 2005 et 2018. Ce travail fait apparaître le glissement de la France au regard notamment de deux indicateurs : le nombre de publications et leur impact, mesuré par le nombre de citations. Ces indicateurs sont bien sûr d'une portée très limitée au niveau individuel, et suscitent des débats : il apparaît aujourd'hui qu'il n'est pas efficace de recruter des individus en s'appuyant sur ces critères, car on peut saucissonner ses publications pour en avoir plus, et le nombre de citations prend en compte les citations négatives. Le Hcéres s'associe donc au mouvement qui reconnaît la nécessité d'améliorer les critères d'évaluation des chercheurs, et a signé à cet effet la déclaration de San Francisco, dite « DORA » (*Declaration on Research Assessment*).

Ainsi, nous ne nous en tenons pas au quantitatif pur, nous apprécions la qualité des productions, mais, à l'échelle agrégée d'un pays, ces chiffres ont un sens parce que les effets annexes se neutralisent. Or les graphiques sur le nombre et l'impact des publications

montrent tous les deux la même chose : nous sommes passés en 2015 derrière l'Italie et en 2018 derrière la Corée du Sud, et nous sommes placés en neuvième position. En outre, les chiffres préliminaires de l'OST indiquaient que les courbes de 2020 montraient un risque d'être rattrapés par l'Australie, l'Espagne et le Canada. Il faudra attendre la consolidation finale de ces chiffres en juin prochain, car 2020 a été marquée par de nombreuses publications sur le covid. Néanmoins, à ce niveau d'agrégation, je le répète, cette tendance est significative et il faut en analyser les causes.

Cette analyse est difficile et limitée. Votre question concerne non seulement la recherche elle-même, mais également son impact économique et en termes d'innovation, c'est-à-dire à la chaîne qui va du laboratoire jusqu'au produit ; or c'est compliqué à étudier, car il y a beaucoup de maillons sur cette chaîne. Le Hcéres s'intéresse à ces questions et nos rapports en portent la trace. Nous ne nous contentons pas de compter les publications ; nous en lisons certaines. Cette année, nous demandons, par exemple, un *portfolio* des réalisations – publications, prises de participation, actions de diffusion vers le public ou brevets – dont les institutions sont les plus fières ; nous ne sommes pas uniquement dans le quantitatif. On ne peut pas non plus reprocher au Hcéres d'être indifférent à l'innovation, nous ne sommes pas seulement dans l'académique pur et les questions des brevets, des prises de participation ou encore de l'ouverture de la science à la société sont posées.

Toutefois, notre regard se pose à l'échelle « micro », celle d'une équipe de recherche. Nous constatons, en général, des efforts en direction de l'innovation, mais la vraie difficulté est de réconcilier l'image globale, fournie par le rapport de l'OST, qui est inquiétante, et le fait que, localement, la recherche est plutôt performante et tournée vers l'innovation. Je présente souvent la métaphore de l'équipe de Formule 1 : tout est là – les quatre roues, le bon pilote, etc. –, mais on gagne la compétition par des réglages très fins qui agrègent toutes les compétences. Nous avons plutôt une très bonne recherche, mais l'enjeu, c'est l'organisation des relations entre les organismes et les universités et entre les organismes entre eux, c'est la complexité du système, bref, des choses très fines.

Il y a eu beaucoup de rapports, le dernier étant celui de Jacques Lewiner, mais les mesures opérationnelles ne peuvent pas être miraculeuses, il n'y a pas une clé unique. En particulier, nous avons basculé dans un système très riche en outils d'encouragement de l'innovation, avec les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT), les instituts de recherche technologique (IRT), les instituts pour la transition énergétique (ITE), les instituts Carnot, *etc...* Bpifrance fait également bien son travail. Il fallait sans doute passer par cette grande richesse, car nous manquons de dispositifs, mais il est peut-être maintenant temps de clarifier et de simplifier le paysage. La fluidité de la translation entre le laboratoire et le produit repose sur deux points : un impératif de fluidité, de simplicité et d'efficacité à tous les niveaux, et la nécessité de sortir d'une vision planificatrice un peu linéaire, qui reste présente dans notre esprit jacobin. Or il y a des courts-circuits, des démarches qui vont très vite, d'autres qui sont moins linéaires ; il faut donc donner des capacités d'initiative aux instituts proches du terrain.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Si nous avons une excellente recherche, pourquoi n'assistons-nous pas à la naissance d'acteurs économiques de taille critique au niveau national, européen voire international ? Comment sortir de ce *fatum* français ? Selon vous, cela passe-t-il par une forme de consolidation avec une approche écosystémique de multiples start-ups qui détiennent de l'innovation, mais qui ne peuvent pas devenir des acteurs européens sur une verticale technologique donnée ?

**M. Thierry Coulhon.** – Notre compétence, c’est d’abord la recherche fondamentale, en tant qu’elle a un impact, nous ne nous concentrons pas seulement sur l’académique. En revanche, nous ne sommes pas bien placés pour apprécier la granulométrie des entreprises ou le rôle des start-ups.

À titre personnel, j’ai le sentiment que l’État traite surtout avec de grands groupes alors que, aujourd’hui, l’innovation vient de petites entités qui peuvent pousser très vite. On sait traditionnellement traiter la toute petite émergence – le chercheur qui dépose une demande de brevet, qui monte une start-up, est accompagné –, mais il y a le fameux sujet de la « vallée de la mort », qu’il faut traverser pour aller jusqu’à l’entreprise assise dans son univers de compétition. Aujourd’hui, nous ne subissons plus le manque total d’environnement que l’on a pu connaître il y a quelques années, mais nous transformons-nous assez vite ? L’idée n’est pas de déplorer que la petite échelle ne puisse pas réussir, mais de se demander comment elle peut passer à une échelle moyenne. Nous avons progressé sur la fluidité entre le milieu académique et l’innovation, comme sur la transition de la start-up à l’entreprise.

Nous disposons, avec le rapport de l’OST, d’un tableau global sans concession ; c’était nécessaire et nous devons continuer et affiner ces analyses. La France n’a pas le profil disciplinaire des États-Unis, non plus que celui de la Chine, nous sommes très spécialisés en mathématiques et dans l’étude du passé humain, c’est une richesse, mais il faut accroître nos compétences en sciences de l’ingénieur et en informatique. Dans les disciplines émergentes, comme l’intelligence artificielle ou les *biotechs*, par exemple, nous devons réagir plus vite.

Je pense que nous devons aussi mener des analyses sur les *inputs* et non pas seulement sur les *outputs* : le niveau et l’allocation des moyens sont aussi importants et exigent des analyses économétriques.

Nous avons donc un premier rôle d’observateur mais, à un deuxième niveau, nous devons nous interroger sur la place des grands acteurs que sont le Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ou l’Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), par exemple. Nous devons tirer les enseignements des rapports sur ce sujet.

Enfin, troisième point, réfléchissons à notre complexité intrinsèque, dont nous ne devons pas nous satisfaire. Notre système présente beaucoup de doublons et de couches, et la représentation nationale est ici parfaitement dans son rôle. Sans nous lancer dans des remembrements, souvent coûteux, nous devons essayer d’amener les acteurs à se situer les uns par rapport aux autres. Nous avons, par exemple, l’Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria) et un département du CNRS spécialisé dans le numérique ; comment s’articulent-ils ? Idem avec l’Inserm et l’institut des sciences biologiques du CNRS. D’une manière générale, il faut dire aux acteurs qu’ils ont le devoir de poursuivre le bien commun et de s’articuler les uns avec les autres. Le rôle du Hcéres est de repérer le positionnement des uns et des autres et d’aider les acteurs à se coordonner.

**Mme Vanina Paoli-Gagin, rapporteur.** – Y a-t-il en France quelqu’un qui a une vision consolidée de tout cela, à une échelle « macro » ? Si ce n’est pas le cas, peut-être est-ce un talon d’Achille, au regard de ce qui se fait dans d’autres pays. On voit bien que l’interdisciplinarité, le mélange entre sciences humaines et sciences dures, est importante. Face à ce morcellement, qui porte un regard surplombant ?

**M. Thierry Coulhon.** – Vous avez raison, mais il faut également se débarrasser d'une illusion : notre système est compliqué, mais celui des autres l'est aussi. Méfions-nous de notre colbertisme, même s'il faut que l'État joue son rôle, même s'il faut du *top-down*, des grands programmes. Ne croyons pas qu'il suffirait de mettre en place une grande tour de contrôle pour tout harmoniser. Aux États-Unis ou dans d'autres grands pays scientifiques, il y a beaucoup d'acteurs.

Au fond, la première réponse est que le regard panoptique, qui donne un rôle de *leadership*, est porté par la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) au sein du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Pour autant, l'idée d'une unification est un peu naïve : d'autres ministères mènent une politique de recherche et d'enseignement supérieur, dans le domaine agricole par exemple ; de même, Polytechnique dépend du ministère des armées, certaines écoles relèvent des ministères techniques. Malgré cette complexité institutionnelle, on peut faire entrer ce système dans une dynamique.

Nous avons connu des évolutions positives, comme la reconstruction universitaire dans les dernières années, avec l'exemple, important, de l'université Aix-Marseille, dont la fusion s'est faite naturellement ; le paysage francilien s'est également structuré, avec Saclay, qui transcende l'interministériel et donne naissance à un acteur international, comme l'indique sa quatorzième place au classement de Shanghai. Ces ensembles se positionnent bien sûr sur le champ de l'innovation. J'approuve donc l'idée d'une coordination lucide et dynamique, tout en mettant en garde contre des solutions trop simples.

Encore une fois, le rapport de l'OST est important – même s'il n'est pas très agréable à lire – ; de même, votre mission crée les conditions pour que chacun soit encouragé à se coordonner. C'est très positif. Mon seul regret est que nos rapports sur l'Inserm et le CEA ne soient pas plus lus !

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Que disent les chercheurs quand ils lisent ce rapport très alarmant ? Quelles sont leurs attentes, leurs propositions ? Il y a l'enjeu financier – nous sommes loin des 3 % du PIB que l'Allemagne engage –, mais ne pensez-vous pas que tous nos dispositifs d'appels à projet font perdre beaucoup de temps en paperasse et ne favorisent pas les publications ? Quels sont vos retours du terrain ? Je suis consternée depuis des années par la chute de la recherche française et je n'y vois aucune solution, sinon institutionnelle, mais changer les institutions relève toujours de la fuite en avant car cela ne change pas la culture des parties prenantes.

Ensuite, il existe des formes différentes de planification selon les pays. Vous dites bien que le plus urgent est de mettre en dynamique le système. Or chaque pays a sa culture ; nous sommes historiquement planificateurs, mais avec des acteurs privés déterminants. Les temps ont changé, mais le commissariat au plan ne pourrait-il pas être utilisé pour disposer de plans prioritaires de motivation transversaux sur des enjeux d'avenir importants, en impliquant tous les acteurs – industriels, PME, *etc.* ? Il faut des intentions publiques fortes, mais aussi partagées, avec une mise en œuvre souple afin que chacun y apporte sa pierre. Pourrait-on développer cela dans un certain nombre de champs urgents ?

**M. Thierry Coulhon.** – Vous avez posé la question clé : tout l'enjeu est de parvenir à articuler des outils *top-down* venant de l'État et l'initiative des chercheurs. Les deux sont nécessaires.

Gardons à l'esprit, toutefois, une réalité historique majeure qui nous dépasse : la montée des pays émergents ; c'est massif. L'ascension de la Chine et de l'Inde est un phénomène géopolitique de bascule important. Que la part de la France diminue, c'est inéluctable, mais ce qui est inquiétant, c'est notre position par rapport à l'Espagne et à l'Italie. La question des moyens par rapport à l'Allemagne est frappante ; la loi de programmation de la recherche (LPR) infléchit notre trajectoire, mais sans nous placer sur celle de l'Allemagne. Même si l'effort est réel – d'autant que si l'on raisonne en pourcentage du PIB, nous ne sommes pas si éloignés –, leur PIB est énorme, donc le différentiel absolu est très important. D'un autre côté, cette explication par les moyens n'est pas suffisante : l'Australie, par exemple, est radine, mais les institutions sont agiles et font beaucoup avec peu. Il y a donc deux sujets : les moyens et l'organisation. Les chercheurs font remonter deux points : les moyens, dont l'allocation doit être améliorée, rationalisée, et le manque de simplicité.

Sur les appels à projets, la création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) a eu des effets vertueux : les jeunes chercheurs brillants n'ont plus besoin de passer par les mandarins, ils peuvent bousculer les hiérarchies. Moi, j'évalue les équipes ; l'ANR ne regarde pas cela, mais les travaux individuels. Le deuxième effet est que les sciences humaines et sociales n'ont jamais eu autant d'argent. Néanmoins, il y a trop de guichets pour de trop petites sommes, ce n'est pas une bonne chose.

Un autre guichet de financement que l'on a tendance à oublier est le *European Research Council* (ERC). Sur les fonds européens, la France rencontre des succès quand elle candidate, mais, souvent, nos chercheurs ne le font pas, parce que c'est difficile et que cela requiert l'aide de son institution. Nous devons mettre le paquet sur cela.

Comment articuler des effets de planification et l'initiative des chercheurs ? Les idées sont en place, mais on ne peut pas réagir comme un petit pays : nous ne sommes ni petit ni très grand. Un petit pays peut se concentrer sur trois ou cinq axes, nous non, même si nous ne sommes plus une très grande puissance qui peut se déployer sur tous les secteurs. Dans les domaines qui requièrent du *top-down* – le quantique, l'hydrogène, certaines *biotechs* –, il faut des programmes. Ceux-ci existent, par le biais du secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Aujourd'hui, nous arrivons à la fin d'une période, le SGPI a sélectionné les grands sites – aujourd'hui, il n'y a plus de problème de sélection, deux grands sites doivent être traités : Lyon et Toulouse – et joue bien son rôle sur les grandes verticales. Évoquons également les programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR), avec des thèmes et des appels à candidatures.

Nous avons donc les bons outils, mais c'est une question de préoccupation collective et de fluidification des dispositifs. Les appels *flash* de l'ANR, mis en place pour le covid, sont l'exemple de ce que l'on voudrait faire : prendre des risques et aller vite et simplement, en faisant confiance *a priori*, quitte à arrêter vite.

**Mme Gisèle Jourda.** – Avez-vous mis en place des évaluations permettant de mesurer le nombre de jeunes chercheurs qui partent vers l'étranger ? Un grand nombre de nos chercheurs sont partis parce que les conditions ne sont pas attractives ici. Comment notre attractivité est-elle évaluée ? Vous relevez le faible nombre de candidats aux crédits européens, cela m'étonne. Notre outil est-il adapté ? Comment expliquer cette fuite des cerveaux ?

**M. Thierry Coulhon.** – Je mets la question des crédits européens à part : ceux-ci suscitent des réserves chez les chercheurs, ils requièrent des dossiers très lourds et très



complexes pour lesquels il faudrait maîtriser un langage particulier et mettre en place des cellules d'assistance dans les établissements.

S'agissant de l'attractivité, le Hcéres faisait jusqu'à présent son travail avec peu de regards transversaux, je ne suis donc pas en mesure de vous répondre précisément. Nous devons maintenant nous donner les moyens de le faire. L'OST est une belle institution, très utile, et des études disciplinaires plus précises doivent être menées ; nous poursuivons des analyses transversales. Je vais monter un observatoire de l'enseignement supérieur pour analyser les flux à travers Parcoursup, les études de santé, *etc...* Je souhaite que nous soyons capables de répondre quantitativement à votre question – qu'est-ce qui sort, qu'est-ce qui entre ? –, mais je ne vous fais pas de promesse à brève échéance.

Le fait que les chercheurs partent n'est pas une mauvaise chose si certains d'entre eux reviennent et si d'autres, de qualité comparable, arrivent. De ce point de vue, mon intuition est que l'on ne peut plus parler de fuite unilatérale et massive des cerveaux. La France est attractive pour des chercheurs de très grande qualité, parce que l'on a des postes permanents et des post-doctorats. La question majeure reste celle des rémunérations, c'est un problème pour notre attractivité. Le milieu académique a toujours mis la revendication du nombre de chercheurs avant celle du salaire. Il est certes important d'embaucher des jeunes, mais le niveau des rémunérations est un sujet important ; je le sais bien : je suis parti et je suis revenu. Cela concerne particulièrement les présidents d'université, les enseignants les plus capés, et les débuts de carrière. En revanche, les conditions de travail restent attrayantes.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Qu'en est-il des territoires, dans lesquels il existe des laboratoires de recherche ? Que pensez-vous du rôle des régions et de leur contribution pour faire émerger de l'innovation au profit des PME et PMI ?

**M. Thierry Coulhon.** – Je suis moins inquiet à ce sujet qu'il y a quelques années. Ma génération a beaucoup mis l'accent sur la métropolisation de la recherche, la nécessité de la concentration, et nous avons eu raison de le faire. Néanmoins, la grande crainte d'une paupérisation des ensembles universitaires intermédiaires ne s'est pas réalisée : à Pau, à La Rochelle, à Valenciennes, à Chambéry, cela fonctionne, on n'est pas condamné lorsque l'on est loin d'une métropole. On peut donc être optimiste sur les universités de taille moyenne. Les laboratoires d'excellence, ou LabEx, sont concentrés, c'est vrai, mais il y en a aussi au Mans, à Clermont-Ferrand, *etc.* Les appels à projets n'ont pas de religion dans ce domaine et permettent des émergences de tous types d'acteurs.

Il y a un autre sujet, plus difficile : il y a quelques années, l'abomination était la petite antenne universitaire, mais aujourd'hui, le numérique change tout et on a besoin d'une répartition de l'enseignement supérieur de premier cycle. Il faut donc que nous soyons attentifs à la répartition de l'enseignement supérieur sur le territoire. Cela se discute avec les collectivités locales, les communes, mais aussi les régions. Pour ma part, dès que j'obtiens des synthèses sur la recherche à Bordeaux, à Montpellier, à Toulouse, je les fais parvenir aux exécutifs régionaux, qui ont investi ; c'est la moindre des choses. Nous avons ainsi la matière pour fournir aux régions une base d'analyse.

**M. Christian Redon-Sarrazy, président.** – Merci, monsieur le président, pour cette audition.

*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 de 16 heures à 16 h 15.*

### **Mardi 8 février 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition de MM. El-Mouhoub Mouhoud, président de l'université Paris Dauphine – PSL et Nicolas Glady, directeur de Télécom Paris (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. Gilles Babinet, co-président du Conseil national du numérique (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 30.*

### **Mercredi 9 février 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de Mme Clarisse Angelier, déléguée générale de l'Association nationale de la recherche et de la technologie (ANRT), MM. Pierre Bitard, conseiller de la déléguée générale sur les activités Europe et FutuRIS de l'ANRT et Dominique Vernay, président du groupe de travail recherche partenariale de l'ANRT (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](#).*

**Jeudi 10 février 2022**

- Présidence de M. Christian Redon-Sarrazy, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Audition de M. Pierre-Franck Chevet, président et Mme Nathalie Alazard-Toux, directrice du centre de résultats Développement industriel de l'IFP Énergies nouvelles (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 MM. Jean Delalandre, délégué général et Philippe Bouquet, secrétaire général du Comité Richelieu (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 12 h 30.*

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Audition de Mme Caroline Dreyer, présidente du réseau SATT, MM. Xavier Apolinarski, président de la SATT Paris Saclay et Alain Duprey, directeur général de l'Association des Instituts Carnot (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. 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](#).*

*La réunion est close à 17 heures.*



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

**Mercredi 9 février 2022**

**- Présidence de Mme Émilienne Poumirol, vice-présidente -**

*La réunion est ouverte à 17 h 00.*

**« Face au changement climatique, quel financement pour la sécurité sociale du XXI<sup>e</sup> siècle ? » – Audition de Mme Nathalie Fourcade, secrétaire générale du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), 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 (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 h 30.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 14 FÉVRIER ET À VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 16 février 2022**

*À 9 h 30*

Salle n° 263 et en téléconférence

- Audition de M. Philippe Varin, ancien président du conseil d'administration de Suez, chargé d'une mission sur la sécurisation de l'approvisionnement de l'industrie en matières premières minérales

- Examen du rapport de Mme Anne-Catherine Loisier et du texte de la commission, en deuxième lecture, sur la proposition de loi n° 226 (2021-2022), présentée par M. Laurent Lafon et plusieurs de ses collègues, pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public

*Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission) : Lundi 14 février 2022, à 12 heures*

- Examen des éventuels amendements de séance déposés sur le texte de la commission n° 472 (2021-2022) sur la proposition de loi n° 315 (2020-2021), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales (Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Jeudi 17 février 2022**

*À 11 h 15*

Salle n° 263 et en téléconférence

- Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de M. François Jacq, candidat proposé aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

- Vote sur la proposition de nomination de M. François Jacq aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

*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 affaires étrangères**

**Mercredi 16 février 2022**

*À 9 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de S.E. Mme Hala Abou Hassira, Ambassadeur, Chef de la mission de Palestine en France

- Examen du rapport et du texte proposé sur le projet de loi n° 414 (2021-2022) autorisant la ratification de la convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains (Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

*À 16 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 16 février 2022**

*À 9 heures*

Salle n° 213 et en téléconférence

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de Mmes Catherine Deroche, Annie Delmont-Koropoulis et plusieurs de leurs collègues relative à l'innovation en santé (n° 223, 2021-2022) (Rapporteure : Mme Annie Delmont-Koropoulis)

- Sous réserve de sa transmission, examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement (Rapporteure : Mme Laurence Rossignol)

- Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi relative au monde combattant (n° 361, 2021-2022) (Rapporteure : Mme Jocelyne Guidez)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à créer une garantie à l'emploi pour les chômeurs de longue durée, dans des activités utiles à la reconstruction écologique et au développement du lien social, présentée par M. Patrick Kanner et plusieurs de ses collègues (n° 337, 2021-2022) (Rapporteur : M. Jean-Luc Fichet)



- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à maintenir le versement de l'allocation de soutien familial en cas de nouvelle relation amoureuse du parent bénéficiaire, présentée par Mme Laurence Rossignol et plusieurs de ses collègues (n° 64, 2021-2022) (Rapporteuse : Mme Michelle Meunier)

*Délai limite pour le dépôt des amendements en commission pour ces cinq textes : Lundi 14 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.*

*Éventuellement, à l'issue de la discussion générale en séance publique*

Salle n° 213 et en téléconférence

- Sous réserve de sa transmission, examen<sup>3</sup>, en nouvelle lecture, des amendements de séance sur la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement (Rapporteuse : Mme Laurence Rossignol)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Mercredi 16 février, au début de la discussion générale en séance publique*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Judi 17 février 2022**

*À 14 h 30*

Salle René Monory 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. Stanislas Niox-Chateau, co-fondateur et président-directeur général de Doctolib

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 16 février 2022**

*À 9 heures*

Salle ½ Clemenceau côté écran et en téléconférence

-°Audition de M. Luc Lallemand, président-directeur général de SNCF Réseau

- Examen, en deuxième lecture, des éventuels motions et amendements de séance sur le texte n° 456 (2021-2022) 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)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

À 16 h 30

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

-°Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la Transition écologique, chargé des Transports

### **Commission de la culture**

**Mardi 15 février 2022**

À 9 h 30

Salle n° 245 et en téléconférence

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport et élaboration du texte sur la proposition de loi n° 477 (2021-2022) visant à démocratiser le sport en France (procédure accélérée) (rapporteur : M. Michel Savin)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 14 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.*

À 14 heures

Salle n° 245 et en téléconférence

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport et élaboration du texte sur la proposition de loi n° 480 (2021-2022) visant à combattre le harcèlement scolaire (procédure accélérée) (rapporteur : M. Olivier Paccaud)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 14 février à 12 heures*

- Examen des amendements de séance déposés sur le 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, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée (rapporteur : Mme Béatrice Gosselin)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : lundi 14 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.*

**Mercredi 16 février 2022**

À 9 h 30

Salle n° 245 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Béatrice Gille, présidente du Conseil d'évaluation de l'école

*À l'issue de la discussion générale*

Salle n° 245 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission sur la proposition de loi n° 477 (2021-2022) visant à démocratiser le sport en France (procédure accélérée) (rapporteur : M. Michel Savin)

*Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : au début de la discussion générale*

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Jeudi 17 février 2022**

*À l'issue de la discussion générale*

Salle n° 245 et en téléconférence

- Examen des amendements de séance déposés sur le texte de la commission sur la proposition de loi n° 480 (2021-2022) visant à combattre le harcèlement scolaire (procédure accélérée) (rapporteur : M. Olivier Paccaud)

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : au début de la discussion générale

*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 16 février 2022**

*À 9 h 30*

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Patrick Lefas, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, sur le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) : « Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire »

- Contrôle budgétaire – communication de MM. Vincent Éblé et Didier Rambaud, rapporteurs spéciaux, sur le financement de la recherche patrimoniale par le ministère de la culture et sur l'enseignement supérieur du spectacle vivant

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 15 février 2022**

*À 14 heures*

Salle n° 216 et en téléconférence

- Examen des amendements éventuels au texte n° 468 (2021-2022) de 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 (rapporteur : Mme Marie Mercier)

*Seuls les sénateurs présents physiquement pourront prendre part au vote. Les délégations de vote sont autorisées dans les conditions prévues par le Règlement.*

**Mercredi 16 février 2022**

*À 9 h 30*

Salle Médicis et en téléconférence

- Désignation, en application de l'article 19 bis du Règlement, d'un rapporteur sur la nomination du candidat proposé par le Président de la République et du candidat proposé par le Président du Sénat aux fonctions de membres du Conseil constitutionnel, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010 838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;

- Création et désignation des membres d'une mission d'information sur la question migratoire ;

- Création et désignation des membres d'une mission d'information sur la mise en œuvre des dispositifs créant les métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence ;

- Désignation d'un rapporteur et examen du rapport portant avis sur la recevabilité d'une demande de la commission des affaires sociales d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête sur le contrôle des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ;

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de Mme Catherine Belrhiti et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi (T.A. n° 795, A.N., XVe lég.), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à moderniser la régulation du marché de l'art (sous réserve de sa transmission) ;

*Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 14 février 2022, à 12 heures.*

- Examen du rapport de Mme Nadine Bellurot et des textes proposés par la commission sur la proposition de loi organique n° 346 (2021-2022) visant à garantir la qualité du débat démocratique et à améliorer les conditions sanitaires d'organisation de l'élection présidentielle dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 et sur la proposition de loi n° 351 (2021 2022) visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19, présentées par M. Philippe Bonnacarrère et plusieurs de ses collègues ;

*Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli Commission), est fixé au : Lundi 14 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 11 heures*

Salle Médicis et en téléconférence

- Audition de M. Stéphane Bouillon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, Mme Béatrice Bourgeois-Machureau, présidente du comité éthique et scientifique, et M. Gabriel Ferriol, chef du service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum)

## **Commission des affaires européennes**

**Jeudi 17 février 2022**

*À 9 heures*

Salle n° 245 et en téléconférence

- Union européenne et patrimoine : rapport d'information, avis politique et proposition de résolution européenne et de Mme Catherine Morin-Desailly et M. Louis-Jean de Nicolaÿl ;

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, COM(2021) 731 final, et proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, COM(2021) 734 final (refonte) : avis politique et proposition de résolution européenne de M. Jean-François Rapin et de Mme Laurence Harribey

*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 du projet de loi d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture**

**Mercredi 16 février 2022**

*À 17 h 30*

Salle n° 6241 (salle de la commission des affaires économiques) – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions restant en discussion du projet de loi restant en discussion

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de 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**

**Jeudi 17 février 2022**

*À 10 heures*

Salle n° 131 – Sénat

- Nomination du Bureau
- Désignation des Rapporteurs
- Examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi restant en discussion

**Commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France**

**Lundi 14 février 2022**

*À 17 heures*

Salle Clemenceau et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition commune sur l'organisation de la prise en charge des soins non programmés et des soins urgents :
- Dr Patrick Pelloux, président de l'association des médecins urgentistes de France (AMUF)
- Dr Serge Smadja, secrétaire général de SOS médecins et président de SOS médecins Paris
- Dr Olivier Richard, chef de service du Samu des Yvelines

**Mercredi 16 février 2022**

*À 16 h 30*

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Thomas Fatôme, directeur général de la caisse nationale de l'assurance maladie

**Jeudi 17 février 2022**

*À 10 h 30*

Salle ½ Clemenceau côté écran et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Katia Julienne, directrice générale de l'offre de soins du ministère des solidarités et de la santé

**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 14 février 2022**

*À 15 h 30*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

*À 15 h 30 :*

- Audition de M. Gilles Péliçon, président-directeur général du groupe TF1

*À 17 heures :*

- Audition commune de :

. Mme Vanessa Boy-Landry, journaliste, à Paris-Match

. Mme Juliette Demey et M. Bertrand Greco, reporters, au Journal du Dimanche

. M. Olivier Samain, ancien journaliste à Europe 1 et ancien président du syndicat national des journalistes de cette antenne

**Mercredi 16 février 2022**

*À 16 h 45*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition commune de :

- . M. Antoine Gallimard, conseiller du syndicat national de l'édition
- . M. Guillaume Husson, délégué général du syndicat de la librairie française
- . M. Christophe Hardy, président de la société des gens de lettres

**Jeudi 17 février 2022**

*À 10 h 30*

Salle ½ Clemenceau côté vestiaire et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition commune de représentants de comités d'éthique :

- . Mme Christine Albanel, pour France Télévisions
- . Mme Édith Dubreuil, pour TF1
- . M. Richard Michel, pour Canal plus

*À 14 h 30*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Arnaud Lagardère, président-directeur général du groupe Lagardère

**Vendredi 18 février 2022**

*À 9 h 30*

Salle Médicis et en téléconférence

Captation vidéo

*À 9 h 30 :*

- Audition de M. Xavier Niel, fondateur et actionnaire du groupe Iliad

*À 11 h 30 :*

- Audition de M. Martin Bouygues, président de Bouygues



**Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques**

**Mercredi 16 février 2022**

*À 16 h 30*

Salle ½ Clemenceau côté écran et en téléconférence

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo.

- Table ronde des entreprises publiques :

. M. Jean-Pierre Farandou, Président - Directeur Général de la SNCF ;

. M. Philippe Wahl, Président - Directeur Général du groupe La Poste ;

. M. Pierre Todorov, Secrétaire général d'EDF

*À 18 heures*

Salle ½ Clemenceau côté écran et en téléconférence

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo.

- Table ronde de cabinets de conseil :

. M. Mathieu Dougados, Directeur exécutif France, et M. Etienne Grass, directeur exécutif des activités « secteur public », de Capgemini ;

. M. Pascal Imbert, Président de Wavestone ;

. M. Éric Fourel, Président, et M. Hervé de La Chapelle, associé en charge des activités pour le secteur public, de Ernst & Young (EY) ;

. M. Vincent Paris, Directeur général de Sopra Steria

**Mission d'information sur le thème : «Comment redynamiser la culture citoyenne ?»**

**Mardi 15 février 2022**

*À 16 heures*

Salle René Monory et en téléconférence

Captation vidéo

*À 16 heures :*

- Audition de Mmes Marie-Caroline MISSIR, directrice générale du réseau Canopé, Alexandra WISNIEWSKI, directrice générale adjointe, et M. Nicolas TURQUET, directeur de cabinet

*À 17 h 30 :*

- Audition de Mme Véronique PEAUCELLE-DELELIS, directrice générale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG)

**Mercredi 16 février 2022**

*À 16 h 45*

Salle n° 216 et en téléconférence

- Audition de M. Bruno DAUGERON, professeur des universités en droit public, directeur du Centre Maurice Hauriou

**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 15 février 2022**

*À 14 h 45*

Salle n° 263 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition, sous forme de table ronde consacrée au droit européen, de :

. M. Baptiste Bonnet, professeur de droit public à l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne, Université de Lyon, doyen de la faculté de droit ;

. Mme Laurence Burgogue-Larsen, professeure de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne ;

. Mme Diane Fromage, chercheuse individuelle Marie Sklodowska-Curie à Sciences Po ;

. Mme Hélène Gaudin, professeure de droit public à l'Université Toulouse I Capitole ;

**Mission d'information sur le thème « Excellence de la recherche / innovation, pénurie de champions industriels : cherchez l'erreur française »**

**Mardi 15 février 2022**

*À 16 h 15*

Salle n° 216 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de M. Philippe LÉNÉE, directeur du partenariat et du transfert pour l'innovation de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

**Mercredi 16 février 2022**

*À 16 h 45*

Salle n°245 et en téléconférence

Captation vidéo

*À 16 h 45 :*

- Audition de M. Bruno SPORTISSE, président-directeur général de l'INRIA (en téléconférence)

*À 18 heures :*

- Audition de M. Stéphane SIEBERT, Directeur de la recherche technologique du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)

**Jeudi 17 février 2022**

*À 10 h 30*

Salle n°261 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mme Frédérique VIDAL, Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

*À 16 h 30*

Salle n°245 et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de MM. Vincent AUSSILLOUX, directeur du département Économie-Finances, Philippe FROCRAIN, chef de projet et Rémi LALLEMENT, chef de projet de France Stratégie

**Mission d'information sur le thème : « Protéger et accompagner les individus en construisant la sécurité sociale écologique du XXIème siècle »**

**Jeudi 17 février 2022**

*À 11 heures*

Salle 46E et en téléconférence

Captation vidéo

- Audition de Mmes Valérie Schmitt, directrice adjointe du département de la protection sociale à l'Organisation internationale du travail (OIT), Marie-Christina Dankmeyer, spécialiste changement climatique au sein du département de la protection sociale à l'OIT, Frédérique Dupuy, chargée de mission au sein du bureau de l'OIT pour la France, Sarah Gondy, conseillère technique du programme de l'OIT pour les emplois verts et de MM. Moustapha Kemal Gueye, coordinateur du programme de l'OIT pour les emplois verts et Jean-Louis Lambeau, conseiller technique au sein du département de la protection sociale à l'OIT